

N°

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2013.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

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 ⁽¹⁾ sur l'évaluation
du **cadre juridique applicable aux services de renseignement**,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. JEAN-JACQUES URVOAS ET PATRICE VERCHÈRE,

Députés.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement est composée de :

M. Jean-Jacques Urvoas, *président et rapporteur* ; M. Patrice Verchère, *vice-président et co-rapporteur* ; Mme Axelle Lemaire, *vice-présidente* ; Mme Marie-Françoise Bechtel, MM. Gilles Bourdouleix, Éric Ciotti, Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, MM. Marc Dolez, René Dosière, Guy Geoffroy, Patrice Mennucci, Paul Molac, Alain Tourret et Jacques Valax, *membres*.

SOMMAIRE

	Pages
AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : UNE LOI POUR LÉGITIMER ET ENCADRER LES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT	13
I. LA NÉCESSITÉ DE CRÉER UN CADRE JURIDIQUE PROTECTEUR	13
A. UN MAQUIS JURIDIQUE EN GUISE DE CERTIFICAT DE NAISSANCE	14
B. DES MOYENS LÉGAUX NOTOIREMENT INSUFFISANTS	18
1. Des interceptions de sécurité peu nombreuses	18
2. L'inutile complexité des deux systèmes de réquisitions des données techniques de connexion	22
3. L'importance stratégique des fichiers.....	26
C. DES MENACES PRÉCISES QUI FRAGILISENT L'ACTION DES SERVICES.....	29
1. Demain, une condamnation de la CEDH ?.....	29
2. L'anonymat des agents malmené par les médias.....	32
3. L'irrépressible quête des juges	37
D. LÉGIFÉRER, UNE NÉCESSITÉ POUR PROTÉGER LES PERSONNELS ET SÉCURISER LES OUTILS.....	42
1. Un gabarit jurisprudentiel suffisamment précis	45
2. Des moyens spéciaux d'investigation à étendre	46
3. Clarifier l'utilisation de moyens existants : le cas de la géolocalisation	48
4. Autoriser de nouveaux procédés	49
5. Renforcer la protection de l'anonymat et du secret	51
II. CONJUGUER UNE PLURALITÉ DE CONTRÔLES AU PROFIT DES SERVICES ET DE LA DÉMOCRATIE	52
A. AMÉLIORER LE CONTRÔLE INTERNE DES SERVICES	54
1. Créer une inspection des services de renseignement.....	54
2. Étoffer le contrôle interne administratif.....	55

B. AMPLIFIER LE CONTRÔLE EXTERNE DE LÉGALITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ.....	58
1. Conserver le contrôle comptable et financier des services.....	58
a) <i>L'apport de la Cour des comptes</i>	59
b) <i>La spécificité du contrôle de l'usage des fonds spéciaux</i>	60
2. Pour une Commission de contrôle des activités de renseignement.....	66
C. BÂTIR UN CONTRÔLE EXTERNE DE RESPONSABILITÉ : LE RÔLE DU PARLEMENT	72
1. Concilier les règles applicables au secret de la défense nationale et le statut des parlementaires.....	72
2. La DPR : une ébauche de contrôle externe de responsabilité.....	76
a) <i>La longue et difficile institution d'une délégation parlementaire au renseignement</i>	76
b) <i>Missions et fonctionnement de la DPR</i>	85
3. Conserver les autres outils parlementaires complémentaires	89
4. Doter la DPR de prérogatives nouvelles	94
a) <i>Étendre les pouvoirs d'audit et de communication de pièces</i>	94
b) <i>Absorber la Commission de vérification des fonds spéciaux</i>	95
c) <i>Consultation et sollicitation de la Commission de contrôle des activités de renseignement</i>	96
d) <i>Formuler un avis consultatif sur la nomination des responsables des services ..</i>	96
DEUXIÈME PARTIE : REPENSER LA COORDINATION ET ADAPTER L'ORGANISATION DES SERVICES	99
I. VERS UNE ÉVOLUTION DU DISPOSITIF CENTRAL DE COORDINATION DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT	99
A. LA COORDINATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT : UNE LONGUE HISTOIRE TÂTONNANTE	100
B. UN EFFORT DE RATIONALISATION PERTINENT MAIS PERFECTIBLE : LE COORDONNATEUR NATIONAL DU RENSEIGNEMENT.....	105
C. REPENSER LA DYARCHIE EN MATIÈRE DE COORDINATION DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT	111
II. CORRIGER L'ARCHITECTURE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR	115
A. DOTER LA FRANCE D'UNE VÉRITABLE DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	115
1. Tirer les leçons des « ratés » de la DCRI.....	116
a) <i>L'affaire Merah : le symptôme d'une faille</i>	116
b) <i>Le poids préjudiciable d'une histoire liée à la lutte antiterroriste</i>	120
c) <i>Une implantation territoriale sans cohérence</i>	123

<i>d) Une absence de culture commune aux différents personnels</i>	126
2. Engager la mutation	128
<i>a) La nécessaire révolution administrative du renseignement intérieur</i>	128
<i>b) En finir avec le particularisme policier de l'Île-de-France</i>	130
<i>c) La montée en puissance du renseignement économique</i>	134
<i>d) Un traitement restrictif de la lutte contre la subversion violente</i>	136
B. RECONSTRUIRE LE RENSEIGNEMENT DE PROXIMITÉ	138
1. Tourner la page de la funeste erreur de « l'information générale »	138
<i>a) Une philosophie contestable pour guider la réforme</i>	140
<i>b) Une réforme brutale menée dans des conditions difficiles</i>	142
<i>c) Un bilan contrasté</i>	156
2. Valoriser les atouts des deux forces de sécurité.....	161
<i>a) Valoriser une chaîne policière spécialisée</i>	161
<i>b) Reconnaître une chaîne gendarmique généraliste</i>	165
<i>c) Imaginer une unité d'analyse et de synthèse commune</i>	170
III. AJUSTER LE RENSEIGNEMENT EXTÉRIEUR ET DE DÉFENSE	171
A. GARANTIR LA PÉRENNITÉ DE LA DPSD	171
B. LA DIRECTION DU RENSEIGNEMENT MILITAIRE	175
C. LA MÉTAMORPHOSE EN VOIE D'ACHÈVEMENT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE	179
D. MUTUALISER LES MOYENS TECHNIQUES EN IMAGERIE GÉOSPATIALE	183
IV. DIFFUSER LA CULTURE DU RENSEIGNEMENT AU PROFIT DES SERVICES ET DE LA NATION	187
A. CONFORTER L'ACADÉMIE DU RENSEIGNEMENT COMME PIERRE ANGULAIRE DU CHANGEMENT DES MENTALITÉS	188
B. CRÉER LES CONDITIONS FAVORABLES À L'ESSOR DE « L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE »	193
EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION	199
PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION	201

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

Héritage fondamental de la Révolution française, la publicité des débats a forgé une certaine philosophie de l'action parlementaire qui se veut la plus transparente possible à l'égard du citoyen. Il s'agissait ainsi, à l'origine, de rompre avec l'arbitraire absolutiste en démocratisant la vie politique. Dans ces conditions, le Parlement ne saurait être, *a priori*, le lieu du secret, quel qu'il soit. De fait, l'exécutif exerce un véritable monopole sur celui-ci, sur sa préservation et sur sa perpétuation dans l'intérêt de l'État, voire de la raison d'État. Aussi peut-on légitimement évoquer une culture exécutive qui s'opposerait à une culture parlementaire : deux approches dont les postulats diffèrent radicalement et qui se sont bien souvent révélées antagonistes, dans le cadre d'un affrontement qui a tourné au profit de la première.

Aussi, quand l'Assemblée nationale entend se pencher sur les enjeux relatifs au renseignement, par essence et nécessité secrets, elle peut paraître infondée à le faire et illégitime dans ses prétentions, tant ce domaine relève d'un champ éminemment régalien. Ce sentiment est si profondément ancré dans notre culture politique que les parlementaires eux-mêmes se sont longtemps interdits toute initiative en la matière ou n'ont entrepris dans ce champ d'activités que de timides incursions demeurées sans lendemain. De leurs rangs ont d'ailleurs régulièrement émané les condamnations les plus dures, des sénateurs ayant notamment considéré que la « *communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours [...] compromettrait la sécurité* »⁽¹⁾ de celles-ci. Ils accrédiétaient ainsi l'idée de Cocteau selon laquelle un secret revêt toujours la forme d'une oreille, surtout lorsqu'il est détenu par un élu de la Nation. La place croissante prise par les médias dans notre vie politique, le zèle dont ont fait preuve les parlementaires afin de compenser par une théâtralisation exacerbée la faiblesse de leurs prérogatives sous la Cinquième République ont contribué à renforcer ce sentiment.

Pourtant l'article 33 de la Constitution, qui établit la publicité des débats, prévoit également la faculté que détient chaque assemblée de se réunir en comité secret⁽²⁾, preuve que le système en vigueur est plus souple qu'on ne veut bien le prétendre. A ce titre, certains parlementaires ont pu et peuvent encore bénéficier d'informations classifiées sans qu'il n'en découle pour autant de fuites dans les gazettes. De surcroît, des élus de la Nation siègent au sein de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), de la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), de la commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS) ou encore de la délégation parlementaire

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

(2) Formation utilisée pendant la Première guerre mondiale, la dernière réunion tenue suivant ces modalités remontant au 19 avril 1940.

au renseignement (DPR). Ils ont eu, par conséquent, connaissance de secrets, sans aucun préjudice pour l'État mais même, au-delà, au bénéfice des citoyens. Bien que dénuées de tout caractère systématique, ces pratiques ont néanmoins le mérite de démontrer que le Parlement peut être destinataire de telles informations confidentielles et, surtout, qu'il sait les préserver.

Loin de rechercher l'ivresse que procure la connaissance de ce qui est dissimulé, vos rapporteurs estiment que les assemblées devraient pouvoir accéder à ces données dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle du pouvoir exécutif et à cette seule fin. Pour autant, si cette faculté leur est reconnue, elles ne doivent pas se détourner de l'exigence de publicité, de la nécessité d'informer les citoyens.

Aussi, soucieux de répondre aux légitimes attentes de nos concitoyens, qui manifestent un fort soupçon dès qu'il est question des services de renseignement, vos rapporteurs ont également été attentifs à protéger ceux-ci de la curiosité de nos rivaux comme de nos partenaires internationaux. Ainsi le rapport publié soustrait-il des passages à la connaissance du public, dans le respect du secret de la défense nationale. Toutefois, le souci de transparence a conduit à signaler les passages masqués au moyen de signes typographiques (***) . Employé par le Parlement britannique, ce procédé permet une synthèse entre les logiques ambivalentes qui animent tout élu de la Nation lorsqu'il traite des enjeux de renseignement. Nos concitoyens pourront ainsi apprécier le raisonnement déployé, sa cohérence, ses principales conclusions, tandis que certains détails resteront protégés sans que l'on puisse critiquer la vacuité du propos ou un « caviardage » excessif.

Sur le plan parlementaire, un tel procédé implique de voter deux rapports : le premier correspond au document intégral, le second à la version publique. Réelle nouveauté, il permet de rompre avec le frustrant usage de travaux voués à demeurer intégralement confidentiels.

En définitive, vos rapporteurs ont conscience d'inaugurer une nouvelle pratique dans le cadre d'un exercice optimisé de leur mission première, de répondre aux attentes légitimes qu'ont soulevées certaines affaires récentes impliquant des services de renseignement tout en préservant l'efficacité de ces derniers. Ils espèrent que la méthodologie ainsi promue constituera une nouvelle étape dans le processus de maturation de la culture de la représentation nationale, seul contre-pouvoir légitimé par l'onction démocratique.

*

* *

MESDAMES, MESSIEURS,

Clausewitz n'en faisait pas un facteur déterminant pour remporter une victoire. Pire, pour le stratège prussien, le renseignement, parce que sa fiabilité n'est jamais garantie, empêcherait le chef de « *voir juste* » et créerait ainsi « *l'une des principales frictions à la guerre* »⁽¹⁾. Le regard a bien changé et aujourd'hui, le renseignement s'est imposé comme un outil aussi quotidien que précieux au service de l'action étatique. Et s'il ne saurait constituer une politique en soi, il ne se révèle pas moins un « *adjuvant, une aide à la définition des options gouvernementales* »⁽²⁾.

C'est pourtant la première fois depuis 1958 que l'Assemblée nationale publie un rapport parlementaire exclusivement consacré à sa compréhension. Certes, des propositions de loi l'ont évoqué, des projets de loi y font référence, des rapports budgétaires s'y sont intéressés. Tous feront d'ailleurs ici l'objet de développements. Mais jamais cet univers, qui est par essence celui du secret et de la dérogation par rapport à la règle commune, n'a été abordé comme un service public à part entière.

Telle était l'intention de la commission des Lois quand elle décida d'instituer, dès le début de la XIV^e législature, une mission d'information destinée à évaluer le cadre juridique applicable aux services de renseignement. Mais encore convenait-il au préalable définir cette activité, tâche très délicate et rarement consensuelle si l'on en juge d'après les dizaines d'ouvrages consacrés au sujet.

Dans notre pays en effet, le renseignement est souvent appréhendé sur le registre de la discrétion, voire du mutisme. Toute tentative de vulgarisation se heurte à une culture du silence au nom de laquelle doit être tu jusqu'à ce qui est connu ou ce qui pourrait l'être. En France, pour paraphraser une expression consacrée, la peur que l'on voie certains arbres est telle qu'il n'est même pas permis de décrire la forêt. Etrange prévention en réalité, qui tranche

(1) Carl von Clausewitz, *De la guerre*, Paris, Perrin, 1999, p. 82.

(2) Jean-Claude Cousseran, *préface in François Heisbourg, Espionnage et renseignement*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 12.

singulièrement avec les pratiques étrangères : « *Pour les Allemands, servir le renseignement c'est faire un métier de seigneur ; pour les Anglais, c'est une activité de gentleman ; dans l'armée israélienne, les chefs d'état-major sont pratiquement tous issus du deuxième bureau ; dans l'ex-URSS, le KGB et le GRU ont drainé l'élite des cadres ; [un] président des États-Unis [G. Bush senior] [a été] l'ancien directeur de la CIA* » ⁽¹⁾ ? Sans doute restons-nous dans ce domaine marqués par une morale intellectuelle héritée du siècle des Lumières. Montesquieu ne prétendait-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⁾.

La commission des Lois ne partage évidemment pas un tel jugement, elle pour qui le renseignement constitue une activité essentielle à la protection d'une démocratie. Il s'agit seulement d'un processus, en amont de toute décision stratégique, « *par lequel des informations spécifiques importantes pour la sécurité nationale sont demandées, collectées, analysées et fournies* » ⁽³⁾.

Mais si son utilité ne saurait être discutée, en revanche sa légalité peut l'être : un État de droit peut-il couvrir des actions illégales au nom des intérêts supérieurs de la Nation ? N'est-ce pas la vocation même de l'appareil de renseignement étatique, à l'origine créé pour apporter sa contribution à un effort de guerre, que de fonctionner dans la clandestinité en recourant le cas échéant à des moyens illicites ?

De même, faut-il vraiment accepter dans une société démocratique « *que les méthodes des services de renseignement et de sécurité, pour autant qu'elles demeurent exceptionnelles et encadrées, ne se conforment pas entièrement aux standards internationaux, notamment en matière de transparence et de respect des lois locales* » ⁽⁴⁾ ? Comment protéger la démocratie contre ses ennemis de l'intérieur comme de l'extérieur, sans la détruire pour autant ? Le propre de l'État n'est-il pas d'assurer la sécurité des citoyens tout en veillant parallèlement à préserver la liberté de la Nation ?

En conséquence, la mission a structuré sa réflexion autour de trois axes : l'organisation de notre appareil de renseignement, le cadre juridique régissant les services et le contrôle, notamment parlementaire, auquel ceux-ci sont soumis.

Ainsi le champ d'analyse a porté sur ce qu'il convient depuis 2009 d'appeler la « communauté française du renseignement ». Parmi les six services concernés, trois dépendent du ministère de la Défense : 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) ; deux du ministère des Finances : la cellule de traitement du renseignement et action contre

(1) Jean Pichon-Duclos, Pour une culture du renseignement, *Défense nationale*, mai 1992, p. 17.

(2) Montesquieu, L'esprit des lois, Paris, Belin, 1917, p. 17.

(3) Philippe Hayez, « Le renseignement : techniques, pratiques et organisations », *Questions internationales*, n° 35, janvier-février 2009, p. 8.

(4) Philippe Hayez, « Pour une lutte antiterroriste éthique », *Le Monde*, 31 octobre 2006.

les circuits financiers clandestins (TRACFIN) et la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), et un enfin du ministère de l'Intérieur : la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)⁽¹⁾.

En outre, ont été intégrées à la réflexion la Direction du renseignement de la Préfecture de Police, la Sous-direction de l'Information générale (SDIG), qui relève de la Direction centrale de la sécurité publique, ainsi que la gendarmerie nationale, ces trois services fournissant quotidiennement au décideur politique une production privilégiée.

De même, la mission s'est logiquement intéressée au coordonnateur national du renseignement, institué par un décret de 2009⁽²⁾ et dont la fonction est de conseiller le Président de la République, ainsi qu'à l'Académie du renseignement, née d'un autre décret de 2010⁽³⁾ qui la rattache directement au Premier ministre. Elle est pour sa part chargée de la formation du personnel des services et, ce faisant, contribue au renforcement des liens au sein de la communauté.

Afin de s'inscrire dans une perspective historique, d'anciens personnels et les actuels responsables du monde du renseignement ont été entendus ainsi que les ministres de tutelle et les Premiers ministres. Ces témoins ont permis d'éclairer les choix politiques opérés durant la dernière décennie. En outre, des universitaires, historiens et juristes, spécialistes des services de renseignement, ont apporté leur contribution aux travaux. Ce sont au total 63 personnes qui ont ainsi été auditionnées – à huis clos – par la mission entre septembre 2012 et janvier 2013.

De plus, afin de parvenir à une vision plus nette de l'organisation et du fonctionnement des services, elle a rencontré des personnels y exerçant leur activité à l'échelon local à l'occasion de déplacements à Nantes et à Marseille.

Enfin, elle a souhaité porter son attention sur les systèmes étrangers, s'appliquant à en appréhender les rouages, notamment en matière de contrôle parlementaire. Par le biais d'audition, elle a ainsi pu acquérir une connaissance précise des dispositifs allemand, belge et britannique, et a effectué un déplacement extrêmement instructif au Canada.

Le présent rapport est la synthèse des travaux de la mission, mais également le fruit de la réflexion personnelle de ses rapporteurs.

(1) Chacun de ces services fait l'objet d'une présentation spécifique dans la partie qui lui est dédiée.

(2) 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.

(3) Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'Académie du renseignement.

PREMIÈRE PARTIE : UNE LOI POUR LÉGITIMER ET ENCADRER LES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT

Le renseignement, de longue date, constitua une prérogative étatique et notre pays a joué, en la matière, un rôle de précurseur en Europe. Son histoire ⁽¹⁾ s'affranchit volontiers du principe de rationalité mais n'en laisse pas moins transparaître certaines constances. Ainsi, longtemps, la France fut rétive à toute intrusion du pouvoir législatif dans le champ des services de renseignement, dont l'organisation, les moyens et le contrôle lui demeuraient pour une très large part étrangers.

Activité secrète par essence et par nécessité, le renseignement continue de s'inscrire dans un environnement « para-légal » ou « extra-légal » (selon les points de vue) extraordinairement flou ⁽²⁾. Vivant au rythme des crises qu'ils suscitent ou subissent, les services qui lui sont dédiés travaillent au profit de la République, mais dans les limbes du droit et des exigences démocratiques. Or, plus les années passent et plus le retard accusé par la France dans ce domaine paraît indéfendable et nuisible. Alors qu'il compte parmi les plus anciennes des nations démocratiques, notre pays est également le dernier à ne pas avoir établi un cadre normatif adapté.

De fait, les carences juridiques expliquent la dispersion et parfois l'inefficacité des systèmes de contrôle mis en place. Vos rapporteurs ont donc souhaité réaliser un état des lieux de ces derniers, préalable à la formulation de préconisations visant à améliorer l'action de notre appareil de renseignement dans un cadre plus conforme aux standards d'une démocratie aboutie.

I. LA NÉCESSITÉ DE CRÉER UN CADRE JURIDIQUE PROTECTEUR

Aujourd'hui, la mosaïque de textes régissant l'organisation et l'activité des services de renseignement se révèle extrêmement complexe, peu lisible voire irrationnelle. En outre, les seuls moyens spéciaux d'investigation auxquels peuvent recourir de façon légale les instances agissant dans un cadre administratif, en dehors de toute enquête ou procédure judiciaire, sont les interceptions de sécurité, dont l'utilisation fait l'objet d'importantes limites. Et si elles peuvent également exiger des opérateurs téléphoniques et des fournisseurs d'accès à Internet la transmission de données techniques de connexion, la variété des règles en vigueur entraîne des restrictions pénalisantes pour l'efficacité.

(1) Sébastien Laurent, « Pour une autre histoire de l'État : le secret, l'information politique et le renseignement », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 83, juillet-septembre 2004.

(2) Bertrand Warusfel, in « Renseignement et État de droit », *Cahier de la sécurité*, 2010, n° 13, p. 114-121, apporte l'explication suivante : « Dans des États anciens comme la France ou le Royaume-Uni, l'appareil de renseignement étatique a été originellement établi hors du droit, car destiné par nature à fonctionner dans la clandestinité en utilisant des moyens illicites. » *Notre conception du droit, de son périmètre et de ses fonctions a par ailleurs considérablement évolué depuis le XIX^{ème} siècle.*

Certes, plusieurs lois récentes ont permis d'importantes avancées dans l'utilisation de moyens spéciaux d'investigation en matière de police judiciaire – infiltration, fixation d'images, sonorisation de lieux, captation de données informatiques –, mais elles ne concernent pas directement les activités de renseignement. **Rares sont en effet les services à intervenir dans un cadre judiciaire.**

Aussi, ceux-ci sont-ils contraints d'agir sans base légale et en dehors de tout contrôle autre que hiérarchique et interne. Cette carence, outre le fait qu'elle les place dans une situation juridique délicate, **expose notre pays**, mais aussi ses services et leurs agents, **au risque d'une condamnation par les juridictions nationales** comme par la Cour européenne des droits de l'Homme.

A. UN MAQUIS JURIDIQUE EN GUISE DE CERTIFICAT DE NAISSANCE

Alors que nul ne s'était jusqu'alors réellement soucié du cadre juridique s'appliquant aux services de renseignement, la création presque « par effraction » de la Délégation parlementaire au renseignement en 2007 (cf. *infra*) a contraint le pouvoir exécutif, initiateur du projet de loi fondateur, à préciser les administrations concernées par le « suivi » ainsi institué. Mais, probablement mû par la volonté de faire preuve de souplesse et de ne pas figer la « communauté du renseignement » en voie de constitution, le législateur a préféré ne pas désigner expressément les instances concernées. Il a préféré évoquer les « *services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget* »⁽¹⁾.

Au demeurant, ce choix de préciser les contours d'un périmètre politico-administratif était conforme à la méthode retenue par la loi de 1991 relative aux interceptions de sécurité⁽²⁾ ou par celle de 2002 en matière de fonds spéciaux⁽³⁾, même si elle aboutissait à laisser le soin à un autre texte de fixer le nombre de structures concernées.

C'est ainsi qu'il fallut attendre la promulgation de l'article 27 de la LOPPSI de 2011⁽⁴⁾ pour que soit institué l'article L. 2371-1 du code de la défense, lequel stipule : « *Les services spécialisés de renseignement [...] sont désignés par arrêté du Premier ministre parmi les services mentionnés à l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.* »

On remarquera que cette précision est furtivement apportée au détour d'un article consacré à l'utilisation d'identité fictive, occasion contingente pour

(1) *Paragraphe III de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*

(2) *La loi de 1991 évoque seulement une « proposition écrite et motivée du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur ou du ministre chargé des douanes ».*

(3) *La loi de finances pour 2002 fait mention des « services destinataires de ces crédits » (fonds spéciaux).*

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

remédier à une évidente lacune de la loi de 2007. En outre, la formulation de l'article L. 2371-1, et plus particulièrement l'utilisation du terme « parmi », ne va pas sans soulever certaines difficultés. En effet, s'il peut y avoir une identité parfaite entre les services définis à l'article 6 *nonies* et, d'autre part, ceux qui bénéficient des dispositions de l'article L. 2371-1, cette concordance n'a pas de valeur absolue : les structures susceptibles de recourir aux fausses identités peuvent n'être aussi qu'un sous-ensemble parmi celles visées à l'article 6 *nonies*. Difficile dès lors d'inférer de ces dispositions que l'article 6 *nonies* concerne de manière exclusive les services explicitement mentionnés par l'arrêté...

Au surplus, on pourrait déduire de cette construction floue et tardive que, d'octobre 2007 à mai 2011, la délégation parlementaire au renseignement (DPR) a œuvré dans la plus parfaite imprécision juridique, conséquence du caractère accidentel et quelque peu précipité de sa naissance. Car c'est seulement le 9 mai 2011 que le Premier ministre prendra un arrêté afin de dresser la liste des administrations concernées par le recours à une fausse identité et, indirectement, par la délégation parlementaire au renseignement : la DGSE, la DPSD, la DRM, la DCRI, la DNRED et TRACFIN.

Au final, ce complexe jeu de miroirs juridiques fait reposer l'existence de la « communauté française du renseignement » sur **un simple arrêté du Premier ministre qui masque abusivement l'accumulation empirique de textes réglementaires parfois non publiés à l'origine des services.**

Ainsi la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) a été créée par un simple décret ⁽¹⁾ pris le 2 avril 1982. Elle remplace alors le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) institué lui aussi par un décret – non publié ! – du 4 janvier 1946. Et en trente-six ans, entre 1946 et 1982, seuls deux textes ont mentionné son existence : le décret n° 66-66 du 2 janvier 1966 portant rattachement du service de documentation extérieure et de contre-espionnage au ministre des Armées (le SDECE était jusqu'alors placé sous la responsabilité du Premier ministre) et le décret n° 77-1343 du 6 décembre 1977 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Défense.

Un autre service du ministère de la Défense, la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), a de même été instauré par le décret n° 81-1041 daté du 20 novembre 1981. Il supprimait la « Direction de la sécurité militaire » dont la création remontait au 5 avril 1961.

Dans l'année qui suivit l'arrivée de la gauche au pouvoir, la naissance de ces deux services marque un léger infléchissement dans le rapport au secret du monde du renseignement. Pour la première fois, une certaine rationalisation s'amorce par la publication au Journal officiel des décrets fondateurs...

(1) Décret n° 82-306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la direction générale de la sécurité extérieure.

Également rattaché au ministère de la Défense, le troisième service, la Direction du renseignement militaire (DRM), a évidemment été fondé selon une procédure identique par le décret n° 92-523 du 16 juin 1992.

Dépendant du ministère de l'Intérieur et remplaçant la Direction de la surveillance du territoire ⁽¹⁾, la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) a, de même, été instituée par un décret publié le 27 juin 2008 ⁽²⁾.

L'origine du renseignement douanier remonte quant à lui aux années 1930, lorsque s'est imposée la nécessité de procéder à des enquêtes après le passage aux points de contrôle des marchandises ou des voyageurs et lorsque s'est affirmée la lutte contre la contrebande. Mais c'est seulement en 2007 qu'un arrêté ⁽³⁾ a administrativement consacré l'avènement de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED).

TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits FINANCIERS clandestins) a d'abord été une cellule de coordination ⁽⁴⁾ au sein de la direction générale des douanes, dont la vocation était de lutter contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants. Elle s'est transformée en un service à compétence nationale par le décret n° 2006-1541 du 6 décembre 2006.

Enfin, sans constituer à proprement parler un service de renseignement, le Groupement interministériel de contrôle (GIC), institution chargée des interceptions de sécurité, a été créé par une simple décision non publiée du Premier ministre, le 28 mars 1960 ⁽⁵⁾. Et il a fallu attendre la parution du décret n° 2002-497 du 12 avril 2002, quarante-deux ans plus tard, pour que son existence soit rendue officielle.

En dehors de ces textes fondateurs, il existe de très nombreux décrets, arrêtés, instructions et circulaires classés « secret défense » qui régissent l'activité des services de renseignement, leur organisation interne, le statut de leurs personnels ou leurs missions. À titre d'exemple, le décret non publié du 26 août 1964 sur le contre-espionnage fixe pour la première fois les compétences territoriales respectives du SDECE et de la DST. Il revêtait dès lors une importance considérable pour le domaine du renseignement alors même qu'il n'avait pas été rendu public.

(1) Créée par l'ordonnance du 16 novembre 1944 relative à l'organisation du ministère de l'Intérieur, complétée par l'arrêté non publié du 22 novembre 1944.

(2) Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur. En son article 6, il abroge le décret n° 82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire.

(3) Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ».

(4) Instaurée par la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic de stupéfiants.

(5) Décision du Premier ministre n°1E du 28 mars 1960 créant le groupement interministériel de contrôle, reproduite in Bertrand Warusfel, Contre-espionnage et protection du secret : histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France, Panazol, Lavauzelle, 2000, p. 444.

Cette énumération souligne la marginalisation constante du Parlement et révèle combien, dans notre pays, les services ont toujours été appréhendés comme ne relevant que du domaine réservé de l'exécutif. Elle décrit aussi une nébuleuse juridique complexe dont rares sont ceux qui peuvent se vanter de maîtriser la logique.

Toutefois, si les exigences inhérentes au domaine du renseignement peuvent légitimement expliquer la permanence de textes classifiés ⁽¹⁾, l'absence de tout recueil classifié mis à la disposition, par exemple, des membres de la délégation parlementaire au renseignement ou des instances gouvernementales n'en demeure pas moins regrettable. La nécessaire souplesse des pratiques ne saurait s'accompagner d'un éparpillement réglementaire des plus nuisibles.

Ajoutons que les services de renseignement revêtent aujourd'hui pas moins de quatre natures administratives différentes : une direction générale (la DGSE), une direction centrale (la DCRI), deux directions (la DRM et la DPSD) et deux services à compétence nationale (la DNRED et TRACFIN). Or, selon une règle de sociologie administrative classique bien connue, une telle différence de nature induit une hiérarchie tacite entre les diverses structures, laquelle se traduit notamment en termes de dotation budgétaire.

En fin de compte, **le cadre juridique régissant l'existence des services de renseignement s'avère brouillon**, fruit d'un processus de sédimentation que nul n'a souhaité rationaliser en raison du secret qui entoure cette activité. Commode excuse pour ne pas instituer un ordonnancement juridique plus cartésien, le « secret défense » se heurte cependant aux colossales lacunes auxquelles sont confrontés les services de renseignement dans l'exercice quotidien de leurs missions.

(1) L'arrêté du 21 décembre 2012 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure présente une partie publique publiée au JORF et une partie classifiée non publiée.

LA SPÉCIFICITÉ DU RENSEIGNEMENT DOUANIER

La Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) chargée de mettre en œuvre la politique de la direction générale des douanes et droits indirects en matière de renseignement, de contrôle et de lutte contre la fraude, constitue un cas à part dans la mesure où elle bénéficie d'un cadre juridique inscrit dans le Code des douanes. Elle peut notamment recourir :

– à un droit de visite particulièrement étendu puisque l'article 60 du code précité permet aux agents douaniers de procéder au contrôle des marchandises, des moyens de transport et des personnes, sans indice préalable de fraude ;

– au pouvoir de communication propre aux douanes, régi par l'article 65 du code des douanes. Les agents peuvent exiger la communication de documents de toute nature détenus par les personnes physiques ou morales impliquées dans des opérations relevant de la compétence du service des douanes. Ces personnes peuvent donc ne pas faire précisément l'objet d'une enquête douanière. Cet article permet notamment à la DNRED de solliciter de la part des opérateurs téléphoniques la communication de factures détaillées et de données de connexion. C'est notamment l'article 65 du code des douanes qui permet aux agents des douanes de se faire communiquer les données PNR de certains passagers. Cependant, les documents doivent être remis volontairement par le détenteur ;

– aux interceptions de sécurité dont la DNRED bénéficie, comme d'autres services de renseignement (cf. *supra*).

Toutefois, pour un certain nombre d'autres moyens spéciaux d'investigation, comme les infiltrations (article 67 *bis*-1), la surveillance (article 67 *bis*), ou encore la visite domiciliaire (article 64), seule la recherche d'éléments en vue de la constatation de délits douaniers peut conduire à leur emploi. Elles font donc intervenir le pouvoir judiciaire (sauf en cas de flagrant délit pour les visites domiciliaires). Ainsi, dans le cadre de ses activités de renseignement, la DNRED ne peut recourir à de tels moyens.

B. DES MOYENS LÉGAUX NOTOIREMENT INSUFFISANTS

Les moyens d'action dont disposent les services de renseignement sont bien maigres. Ils peuvent uniquement recourir à des interceptions de sécurité, à des réquisitions de données techniques de connexion ainsi qu'à l'usage restreint de fichiers. Tous les autres moyens exploitables sont frappés d'illégalité. **Le secret confine ici à l'hypocrisie et induit une mise en danger des fonctionnaires qui œuvrent au service de la Nation.**

1. Des interceptions de sécurité peu nombreuses

Dans l'imaginaire collectif, les « écoutes téléphoniques » sont l'apanage de l'institution policière et singulièrement des « services secrets ». De fait, si ces « interceptions de sécurité », selon les termes de la loi du 10 juillet 1991 ⁽¹⁾, existent bien et ont une utilité évidente, il ne faut pas pour autant en exagérer l'importance.

En effet, selon de nombreuses personnes entendues par la mission, leur valeur ajoutée est de plus en plus faible, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, nombre d'individus se sachant potentiellement écoutés, la teneur de leur

(1) Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.

conversation se révèle soit parfaitement anodine, soit codée à un point tel qu'elle en devient difficilement compréhensible. L'usage de dialectes étrangers locaux, que peu d'interprètes sont réellement capables de maîtriser, constitue également un obstacle important. Enfin, comme l'a dramatiquement démontré l'affaire Merah, d'importantes précautions sont prises afin de brouiller les pistes : les appels téléphoniques s'effectuent à partir de lignes appartenant à des tiers, lorsque ce ne sont pas d'autres moyens de communication, notamment informatiques, qui sont privilégiés.

Cette réserve posée, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un moyen habituel dont se servent les services, notamment dans le cadre administratif puisque **les écoutes sont possibles au-delà du seul cadre judiciaire**. Ces dispositions figurent depuis 2012 ⁽¹⁾ au sein du code de la sécurité intérieure. Ainsi, en application de l'article L. 241-2, sont autorisées « *les interceptions de correspondances émises par la voie des communications électroniques ayant pour objet de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de l'article L. 212-1* ».

Concrètement, c'est le Premier ministre qui, sur la base d'une demande écrite et motivée émanant d'un des ministères dont dépendent les six services de renseignement, accorde l'autorisation d'exécuter une écoute téléphonique. Préalablement, il doit solliciter l'avis de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) (cf. *infra*). Une fois l'autorisation délivrée, c'est le Groupement interministériel de contrôle (GIC), rattaché aux services de Matignon, qui va procéder à l'écoute.

Si la procédure est assez simple, **le champ d'investigation est, en pratique, limité dans la mesure où le législateur a souhaité éviter tout usage abusif**. Ainsi l'article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure dispose que les interceptions de sécurité ne peuvent être autorisées qu'« *à titre exceptionnel* ». En sus, le législateur a posé des exigences précises en matière de délais, de personnes susceptibles de mettre en œuvre ce dispositif, de motifs et de motivation des demandes.

Ainsi, les interceptions cessent de plein droit au bout de quatre mois, à moins qu'elles ne soient renouvelées dans les mêmes conditions de fond et de forme. Ce délai, relativement court, conduit à un réexamen complet de la situation dans les meilleurs délais. En outre, seuls certains services dépendant des ministères de la Défense, de l'Intérieur ou de celui en charge des douanes peuvent obtenir l'autorisation de procéder à des écoutes. Au demeurant, l'une des fonctions de la CNCIS consiste justement à vérifier que le service demandeur a été dûment habilité par son ministre et bénéficie bien de quotas d'interceptions.

(1) Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

De plus, **les interceptions doivent répondre à l'un des cinq motifs figurant dans la loi** et sur lesquels la CNCIS exerce là encore un contrôle minutieux. Par exemple, lorsque la sécurité nationale est invoquée, la personne visée par l'écoute doit elle-même, par ses agissements, constituer une menace directe ou indirecte, actuelle ou future, contre celle-ci. Il ne saurait donc être question de violer la vie privée d'une personne qui, ne portant nullement atteinte à la sécurité nationale, disposerait d'informations potentiellement utiles pour les services de renseignement.

La même extrême prudence s'impose lorsque le motif de prévention du terrorisme est invoqué. Dans ce domaine, la définition retenue par la CNCIS est celle du droit pénal : la commission intentionnelle d'actes en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Dès lors, la surveillance de mouvements extrémistes ne relèvera pas nécessairement de la prévention du terrorisme. Comme l'indique la CNCIS dans son 20^e rapport, *« le prosélytisme religieux, comme l'expression d'opinions extrêmes, dès lors qu'elles ne tombent pas sous le coup de la loi, ne justifient pas, en tant que tels, une demande d'interception, s'ils ne comportent aucune menace immédiate pour l'ordre public républicain, matérialisée par exemple par un appel ou un encouragement à la violence »* ⁽¹⁾.

Pour cette autorité administrative indépendante, la motivation de la demande doit répondre à trois critères : elle doit être suffisante, pertinente et sincère. Le service doit ainsi identifier précisément la cible et son implication personnelle dans des agissements en rapport avec le motif avancé. **Il s'agit alors de permettre à la CNCIS d'évaluer la proportionnalité entre l'atteinte projetée à la vie privée et la gravité de la menace.** Le respect de ce principe peut d'ailleurs la conduire à réclamer que certaines parties strictement privées des conversations soient exclues des transcriptions résultant de l'interception de sécurité. La Commission vérifie également que la demande ne poursuit pas d'autres buts que celui de la prévention. Enfin, le principe de subsidiarité l'amène à s'assurer qu'aucun autre moyen moins intrusif ne pourrait permettre de parvenir à un résultat équivalent.

(1) 20^e rapport de la CNCIS, *La Documentation Française*, 2012, p. 52.

Dès lors, une motivation ne répondant pas à ces critères encourt l'avis défavorable de la CNCIS. Et de fait, cette dernière déplore régulièrement le manque initial d'informations qui, communiquées ultérieurement, conduisent en fin de compte à un avis favorable, ou encore les démonstrations peu concluantes de l'implication directe d'une personne dans des agissements fondant la requête. Toutefois, même si les services sont parfois amenés à préciser leur argumentation initiale, **le rejet définitif des demandes est relativement rare**. En 2011, sur 6 396 sollicitations, 55 seulement ont reçu un avis défavorable. En tenant compte des recommandations d'interruption d'interceptions adressées au Premier ministre ou aux services dans le cadre du contrôle continu de la CNCIS, seules 99 de ces interceptions n'ont pu être réalisées ou poursuivies en 2011 ⁽¹⁾.

L'existence d'un quota d'interceptions simultanées ⁽²⁾ semble plus problématique. En effet, en application de l'article L. 242-2 du code de la sécurité intérieure, **le nombre d'interceptions de sécurité simultanées est limité par un arrêté du Premier ministre**. En 2009, il s'établissait à 1 840 ⁽³⁾, réparties entre les ministères de la Défense, du Budget et de l'Intérieur, ce dernier bénéficiant de près de 79 % du total. Le législateur avait souhaité, par l'instauration de ce contingent, préserver le caractère exceptionnel de telles interceptions et, par là même, les libertés publiques. Sa mise en œuvre visait également à inciter les services à interrompre le plus rapidement possible les écoutes devenues inutiles, afin de pouvoir en solliciter de nouvelles.

Certes, ce contingent a augmenté au fil des années, afin de s'adapter à la diversification et à la multiplication des moyens téléphoniques utilisés par les personnes cibles. Il est passé en dix-huit ans de 1 180 à 1 840. Toutefois, cette croissance régulière n'a pas été proportionnée à l'évolution des moyens techniques. En effet, si l'on considère que le nombre de lignes de téléphones mobiles est passé, selon les chiffres de l'ARCEP, de 280 000 en 1994 à plus de 63,1 millions en 2010, et que d'autres outils de communication, comme les messageries électroniques, ont parallèlement connu un essor considérable, il est clair que le quota tel qu'il avait été originellement appréhendé n'était plus adapté. Dans un certain nombre de cas, il était devenu nécessaire d'intercepter plusieurs moyens de télécommunication pour une seule et même personne cible. Ainsi, en 2008, le nombre d'individus faisant l'objet d'une telle surveillance avait diminué de moitié par rapport aux années 1990.

La CNCIS a donc décidé, par une délibération du 9 octobre 2008, de redéfinir ce contingent comme le nombre maximal de personnes cibles, et non plus comme celui des lignes téléphoniques – ou autres moyens de correspondance – placées sous écoute. Ce sont donc aujourd'hui 1 840 individus – et non plus 1 840 moyens de communication – qui peuvent être suivis simultanément par le biais d'une interception de l'ensemble de leurs moyens d'échanges électroniques (téléphones, mail, fax, etc.). Cette interprétation a permis

(1) 20^e rapport de la CNCIS, op. cit, p. 55.

(2) Il s'agit du nombre maximal d'interceptions pouvant être légalement réalisées à un instant donné.

(3) 20^e rapport de la CNCIS, op. cit, p. 50.

d'adapter le dispositif de quota à la réalité de pratiques communicationnelles en pleine mutation. La CNCIS y voit une évolution fructueuse en vue de prévenir toute augmentation du contingent à court et moyen terme. Pourtant, certains services ont fait part à la mission du nombre trop restreint d'interceptions simultanées dont ils peuvent bénéficier. **Elle invite en conséquence le gouvernement à relever significativement le quota** aujourd'hui en vigueur.

2. L'inutile complexité des deux systèmes de réquisitions des données techniques de connexion

Les services de renseignement peuvent également obtenir communication des données techniques de connexion des personnes qu'ils surveillent – les fameuses « fadettes ».

En effet, la loi du 23 janvier 2006 a introduit, au sein du code des postes et des communications électroniques, un article L. 34-1-1 qui permet aux personnes habilitées d'exiger des opérateurs de communications électroniques la transmission de *« données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, aux données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux données techniques relatives aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications »*⁽¹⁾.

En d'autres termes, cette disposition permet, mais uniquement dans le cadre de la lutte anti-terroriste, d'avoir connaissance des données figurant sur les factures détaillées (identité des personnes entrées en communication, date et durée de l'échange), de localiser un téléphone portable ou un ordinateur, mais aussi de connaître les données de connexion Internet (numéro de protocole, date et durée des connexions). Ce dispositif, initialement prévu à titre provisoire⁽²⁾, a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2015 par la loi du 21 décembre 2012⁽³⁾.

Si les services n'ont accès, dans ce cadre, qu'aux données de connexion, et non au contenu des communications, **cet outil s'avère extrêmement précieux pour le recueil de renseignements en matière de lutte antiterroriste**. Comme l'indique d'ailleurs la CNCIS dans son rapport de 2007, *« l'écoute de la teneur des conversations des individus suspectés de terrorisme, lesquels sont par définition méfiants et prudents lorsqu'ils communiquent entre eux, est moins intéressante d'un point de vue opérationnel que le recueil des " données*

(1) Article 6 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

(2) L'article 32 de la loi du 23 janvier 2006 précitée prévoyait initialement que ces dispositions n'étaient applicables que jusqu'au 31 décembre 2008. La loi n° 2008-1245 du 1^{er} décembre 2008 visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 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 a prorogé de quatre ans cette application, soit jusqu'au 31 décembre 2012.

(3) Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

techniques " de ces communications »⁽¹⁾. La réquisition de ces données constitue par ailleurs une démarche beaucoup moins intrusive pour la vie privée que la pratique des écoutes téléphoniques.

Leur mise en œuvre doit suivre une procédure originale élaborée par le législateur en 2006. C'est une personnalité qualifiée, nommée par la CNCIS, qui assure un contrôle de légalité *a priori* des demandes de réquisition. Elle vérifie l'existence d'une habilitation spéciale pour les agents à l'origine de la sollicitation, la motivation de la requête, sa vocation exclusivement préventive, l'implication de la personne visée dans des projets terroristes, la proportionnalité et la nécessité de cette procédure. La CNCIS intervient quant à elle *a posteriori* et « *peut à tout moment procéder à des contrôles relatifs aux opérations de communication des données techniques* »⁽²⁾.

Les réquisitions des données techniques de connexion s'inscrivent dans un cadre encore plus strict que les interceptions de sécurité puisque seule la prévention du terrorisme justifie que les services y recourent. Par ailleurs, seuls « *les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales spécialement chargés de ces missions* »⁽³⁾ sont en mesure d'y procéder. En pratique, un arrêté fixe la liste des instances concernées⁽⁴⁾ et, pour ce qui touche aux services de renseignement *stricto sensu*, seule la sous-direction antiterroriste de la Direction centrale du renseignement intérieur dispose de cette faculté.

De fait, le contrôle exercé par la personnalité qualifiée, comme celui de la CNCIS, s'avère pointilleux. En effet, comme l'indique son 19^e rapport, « *des demandes ont été définitivement rejetées en ce que les vérifications effectuées montraient que les mesures sollicitées relevaient d'investigations judiciaires, ou que les objectifs recherchés ne portaient pas sur des faits susceptibles de recevoir la qualification de terrorisme, mais plutôt d'atteintes à la sécurité nationale ou d'actes relevant de la criminalité et de la délinquance organisée* »⁽⁵⁾. La CNCIS tire d'ailleurs un constat identique dans son 20^e rapport. Cependant, en dépit de ces réserves, seules 229 demandes ont été rejetées sur 161 662 requêtes examinées entre 2008 et 2011.

En prenant en considération quatre années pleines (2008, 2009, 2010 et 2011), l'année 2011 a marqué, après une augmentation régulière du nombre des demandes présentées par les services, un spectaculaire retournement de tendance. La personnalité qualifiée a en effet enregistré 11 635 sollicitations de moins que l'année précédente. Cette tendance s'est poursuivie en 2012, si bien que le total des demandes présentées devrait être inférieur à 30 000.

(1) CNCIS, 16^e rapport, 2007, p. 29.

(2) Article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques.

(3) Article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques.

(4) Arrêté du 7 mai 2012 pris pour l'application de l'article 33 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.

(5) CNCIS, 19^e rapport d'activités, année 2010, p. 41.

En revanche, le Groupement interministériel de contrôle a traité, entre le 1^{er} août 2011 et le 31 juillet 2012, près de 197 000 demandes sur le fondement de l'article L. 244-2 du code de la sécurité intérieure qui régit le second système de réquisitions des données techniques⁽¹⁾. Cet article permet à l'ensemble des services de renseignement de solliciter ces données auprès des opérateurs téléphoniques et des fournisseurs d'accès à Internet. En effet, outre le fait que la demande réalisée obéit à une procédure de contrôle distincte de celle précédemment décrite et qu'elle ne fait pas intervenir la personnalité qualifiée, elle n'est possible que dans un cadre préparatoire à une interception de sécurité. Elle doit donc répondre à l'un des cinq motifs susceptibles d'être mis en avant pour obtenir une interception de sécurité et peut être mise en œuvre par les six services de renseignement.

Au regard de ces chiffres comparés et des tendances qui viennent d'être relevées, **l'existence de deux procédures apparaît à la mission comme problématique**. En effet, certains services, comme la DCRI, peuvent se faire communiquer les mêmes données selon deux régimes juridiques distincts. Or, il s'avère que la distinction est parfois difficile à établir, les objectifs poursuivis se recoupant partiellement. Il arrive ainsi que des données techniques acquises par le biais de la réquisition prévue à l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques débouchent, de fait, sur une interception de sécurité. Se pose donc la question de l'unification du régime de ces interceptions et de la communication des données techniques de connexion. La mission a ainsi pris bonne note de l'engagement du ministre de l'Intérieur, lors de la discussion en séance publique, le 27 novembre 2012, du projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, d'œuvrer à la « *réunification* » des deux systèmes de recueil de données, travail auquel « *le Parlement [sera] étroitement associé* ».

Par ailleurs, **l'utilisation de procédures d'enregistrement et d'outils informatiques distincts nuit à l'efficacité des services**. Au-delà, l'extension des possibilités de réquisition administrative de données techniques aux autres instances de renseignement, et pour l'ensemble des motifs prévus pour les interceptions de sécurité, pourra être envisagée.

(1) Ce chiffre atteste d'une notable stabilité par rapport aux années antérieures. 180 000 d'entre elles portaient sur des mesures d'identification, 3 900 sur des mesures de détails de trafic et 13 000 avaient pour objet des prestations spécifiques comme l'historique d'un identifiant ou l'identification d'une cellule.

L'AFFAIRE DES FADETTES DE LA DCRI

En application des articles 20 et 22 de la loi de juillet 1991 relative aux interceptions de sécurité ⁽¹⁾, les services de renseignement avaient pris l'habitude d'adresser directement leurs réquisitions de données techniques aux opérateurs téléphoniques sans passer par l'intermédiaire du GIC.

Or, en juillet 2009, Jean-Louis Dewost, président de la CNCIS, adresse une recommandation au Premier ministre pour demander que les opérateurs téléphoniques ne répondent plus directement aux services de police. Sa requête est appuyée par le général Baillet, directeur du GIC, selon lequel les services doivent passer par son organisme pour obtenir des « fadettes ».

En réaction, les services se mobilisent et obtiennent que soit publiée sous la signature du directeur de cabinet du Premier ministre une première circulaire datée du 17 février 2010. Celle-ci signale que les dispositions de la loi de 1991 « *ne concernent pas les prestations demandées dans le cadre de l'article 20 [(soit pour la « défense des intérêts nationaux »)] qui peuvent être recueillies auprès des opérateurs par les ministères de l'Intérieur et de la Défense* ».

En conséquence, trois fonctionnaires de la DCRI se voient habilités à traiter directement avec les opérateurs par le directeur du cabinet du ministre de l'Intérieur qui adresse en ce sens un courrier aux entreprises concernées.

Le 13 septembre 2010, *Le Monde* accuse la DCRI d'avoir cherché à identifier la source des informations qu'il a publiées sur l'affaire dite « Woerth-Bettencourt » en se procurant les fadettes de David Sénat, correspondant présumé de l'auteur de l'article incriminé. Une plainte contre X pour violation du secret des sources sera ensuite déposée par le quotidien.

Le directeur général de la Police nationale, Frédéric Péchenard, confirme alors dans un communiqué que des vérifications sur les fadettes de David Sénat ont été réalisées au titre de l'article 20 de la loi de 1991 « *dans le cadre de sa mission de protection de la sécurité des institutions* », et il évoque la consultation de la personnalité qualifiée de la CNCIS.

Pourtant, dès le lendemain, Rémi Récio, délégué général de la CNCIS, conteste cette version. A ses yeux, l'article 20 a été « *utilisé mal à propos, il a trait à des opérations techniques et n'a pas vocation à s'intéresser à des cas particuliers* », tandis que la personnalité qualifiée de la CNCIS n'agit qu'en matière de lutte antiterroriste.

Si Rémi Récio a raison de signaler que la procédure de la personnalité qualifiée ne saurait être invoquée en la matière, à ce stade du scandale, la question demeure de savoir si l'accès aux fadettes de David Sénat correspondait à la défense d'un intérêt national. Si c'est le cas, la procédure mise en œuvre était légale au regard des articles 20 et 22 ainsi que de la « circulaire Faugère » du 17 février, que publie d'ailleurs fort opportunément pour la DCRI le *Canard enchaîné* dans son édition du 29 septembre 2010.

Face à la polémique suscitée, les services du Premier ministre publient, début octobre, une seconde circulaire précisant que « *l'article 20 de la loi de 1991 sur les interceptions de sécurité ne peut être invoqué pour recueillir des données personnelles* ». Des lors, plus aucun des trois fonctionnaires de la DCRI ne peut s'adresser directement aux opérateurs téléphoniques.

Or, on apprendra par la suite que la demande ne portait pas sur les fadettes de David Sénat, mais sur celles du journaliste Gérard Davet. Cet élément ouvre un autre débat autour de la violation du secret des sources qui laisse pendant le premier concernant l'adéquation d'une enquête sur David Sénat avec la défense des intérêts nationaux. Cet épisode aura néanmoins permis d'illustrer le caractère problématique de l'existence de deux régimes distincts en matière de réquisition de données techniques.

(1) Article 22 devenu l'article L. 244-2 du code de la sécurité intérieure.

3. L'importance stratégique des fichiers

Les services de renseignement disposent évidemment de fichiers pour archiver leurs données et exploiter au mieux le fruit de leurs investigations. Comme l'autorise le III de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés⁽¹⁾, les textes portant création de ces fichiers ont été dispensés de publication par un décret du 27 juin 2008⁽²⁾.

La DCRI met ainsi en œuvre un fichier relatif à la centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux (CRISTINA), à propos duquel la CNIL a prononcé un avis favorable avec réserves⁽³⁾, tandis que la DGSE dispose de deux fichiers : l'un est intitulé « *fichier de la DGSE* » et l'autre « *fichier du personnel de la DGSE* ». La DRM peut quant à elle recourir à un fichier de personnes étrangères. Aucune information n'est disponible sur les fichiers tenus par la DPSD. Les décrets relatifs à ces fichiers n'ayant pas été publiés, et l'avis de la CNIL ne faisant pas état de la teneur de ses réserves, ce sont là les seules informations dont dispose la mission.

Au-delà des bases de données qu'ils établissent eux-mêmes, les services de renseignement sont autorisés par la loi à accéder à d'autres fichiers administratifs.

Ainsi, les agents individuellement désignés et dûment habilités des services de police et de gendarmerie nationales peuvent-ils « *pour les besoins de la prévention et de la répression des atteintes à l'indépendance de la Nation, à l'intégrité de son territoire, à sa sécurité, à la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger et aux éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et des actes de terrorisme* »⁽⁴⁾, accéder :

- au fichier national des immatriculations (FNI),
- au système national de gestion du permis de conduire (SI-FAETON),
- au système de gestion des cartes nationales d'identité (CNI),
- au système de gestion des passeports (TES),
- au système informatisé de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF 2),

(1) « Certains traitements mentionnés au I et au II peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'État, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise ; pour ces traitements, est publié, en même temps que le décret autorisant la dispense de publication de l'acte, le sens de l'avis émis par la commission. »

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

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

(4) Article L. 222-1 du code de la sécurité intérieure.

– aux données relatives aux personnes étrangères dont l’entrée sur le territoire a été refusée à l’occasion du franchissement de la frontière (FNAD, fichier des non admis) et à celles dont la délivrance d’un visa a été refusée (VISABIO).

Si les agents dûment habilités de la DCRI y ont accès, ils peuvent uniquement consulter les données qu’ils contiennent. Il n’est donc pas possible d’en extraire des informations et de les interconnecter avec les données des fichiers propres aux services. Les structures de renseignement dépendant du ministère de la Défense peuvent également procéder à leur consultation, mais seulement dans le cadre d’affaires relevant de la prévention du terrorisme ⁽¹⁾. La DCRI et la DGSE sont d’ailleurs confrontées à une limitation similaire dans leur accès aux fichiers relatifs aux déplacements internationaux ⁽²⁾.

La mission comprend mal de telles restrictions et suggère donc que soit examinée la possibilité d’élargir à l’ensemble du champ de compétences des deux grands services de renseignement la consultation de ces fichiers.

Par ailleurs, les services de renseignement ont théoriquement accès aux données relatives aux déplacements internationaux, notamment aériens, des personnes.

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

En France, les données API sont enregistrées au sein du fichier des passagers aériens (FPA), auxquels les services de renseignement du ministère de l’Intérieur comme de la Défense ont accès en application de l’article L. 232-2 du code de la sécurité intérieure. Ce fichier peut notamment faire l’objet d’une interconnexion avec le fichier des personnes recherchées (FPR). Au-delà de l’intérêt limité que présentent les données API, il semble que cette interconnexion ne donne que peu de résultats, du fait d’erreurs dans la saisie des données. En outre, les vols intra-communautaires ne sont pas concernés par le fichier des

(1) Article L. 222-1 du code de la sécurité intérieure.

(2) Article L. 232-2 du code de la sécurité intérieure.

passagers aériens et, dans les faits, seuls les passagers à destination ou en provenance de trente et un pays sensibles font l'objet d'une surveillance minimale par ce biais. Ainsi, si une personne se rend dans un pays sensible en faisant escale en Europe ou dans un pays ne faisant pas partie des destinations sensibles, les services de renseignement n'en sont pas informés.

Au contraire, l'analyse des données PNR établies par chaque compagnie aérienne semble avoir fait la preuve de son efficacité, notamment en Grande-Bretagne, premier pays européen à avoir mis en place une plateforme de collecte de ces données. Le droit français permet, depuis 2006, de collecter, auprès des transporteurs, les données PNR. En effet, l'article L. 232-1 du code de la sécurité intérieure, qui trouve son origine dans la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, permet au ministre de l'Intérieur de disposer d'un fichier collectant les données « relatives aux passagers et enregistrées dans les systèmes de réservation et de contrôle des départs lorsqu'elles sont détenues par les transporteurs aériens, maritimes ou ferroviaires ». Ce fichier doit également faire l'objet d'une interconnexion avec le fichier des personnes recherchées. Toutefois, le dispositif technique de collecte de ces données n'a pas encore été développé, vraisemblablement du fait de son coût budgétaire, si bien que cette disposition légale, pourtant indispensable, n'est pas appliquée.

Dès lors, **la mission ne peut qu'encourager d'une part, le développement d'une plateforme PNR tel qu'elle est prévue par la loi et d'autre part, la modernisation du fichier des personnes recherchées**, dont le caractère techniquement obsolète ne semble pas permettre les interconnexions envisagées.

Enfin, les services n'ont pas accès aux fichiers des antécédents judiciaires, sauf en matière d'enquêtes administratives préalables au recrutement ou à l'habilitation de personnes⁽¹⁾. **Il est difficilement compréhensible que cette faculté leur soit déniée** alors même que ces fichiers sont susceptibles de fournir un certain nombre de renseignements utiles sur le passé judiciaire des personnes. Dans la même perspective, l'interdiction qui leur est faite de consulter les fichiers utilisés par la police et la gendarmerie en matière de sécurité publique s'avère tout aussi surprenante. Dans les faits, les agents des services de renseignement accèdent vraisemblablement à ces bases de données par des voies détournées et en dehors de tout cadre légal. Il semble opportun de légaliser et d'encadrer ces pratiques qui apparaissent tout à fait légitimes (cf. *infra*).

La loi n'attribue donc que de maigres moyens aux services de renseignement, notoirement insuffisants eu égard à la réalité de leur action quotidienne. Les services spécialisés sont dès lors contraints de s'exposer à des risques importants pour continuer à remplir leur mission dans des conditions optimales.

(1) Article L. 234-1 du code de la sécurité intérieure.

C. DES MENACES PRÉCISES QUI FRAGILISENT L'ACTION DES SERVICES

Le temps est révolu où l'État et ses administrations pouvaient se soustraire aux juridictions administratives, nationales voire internationales, ou à l'acuité des médias. Les caractéristiques qui sont aujourd'hui celles de notre système démocratique impliquent désormais l'existence de contre-pouvoirs aux larges prérogatives qui menacent les services de renseignement en raison de la précarité du cadre juridique dans lequel ceux-ci agissent.

1. Demain, une condamnation de la CEDH ?

Consciente des contraintes induites par la sécurité intérieure et extérieure des nations occidentales, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a admis, dans l'arrêt *Klass c. Allemagne* du 9 septembre 1978, l'impérieuse nécessité, pour les États démocratiques, de disposer de services de renseignement efficaces : « *Les sociétés démocratiques se trouvent menacées de nos jours par des formes très complexes d'espionnage et par le terrorisme, de sorte que l'État doit être capable, pour combattre efficacement ces menaces, de surveiller en secret les éléments subversifs opérant sur son territoire.* »

Pareille décision s'inscrit en réalité en conformité avec l'article 8, alinéa 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui permet de déroger au droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et des correspondances : « *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.* » **L'atteinte aux droits et libertés, si elle est envisageable, doit donc être légitime, nécessaire et proportionnée au but poursuivi.**

Si l'ingérence doit être « *prévue par la loi* », pour la CEDH, une telle obligation ne signifie pas nécessairement qu'un texte de valeur législative doive prévoir l'intrusion en question. En effet, la Cour analyse la « loi » au sens large : un cadre jurisprudentiel peut ainsi suffire. Plus encore que l'existence formelle d'une loi, c'est la qualité de la norme qui importe. Celle-ci doit en effet répondre à deux autres critères : l'accessibilité et la prévisibilité. Il importe ainsi que la loi en question soit accessible au citoyen. A cet égard, la publication au *Journal officiel* suffit. La CEDH a également jugé que la possibilité d'accéder à la loi par Internet répondait à cette exigence¹. L'accessibilité ne relève cependant pas uniquement du champ matériel, mais aussi intellectuel : des dispositions trop vagues ou imprécises ne sauraient être considérées comme recevables⁽²⁾.

(1) CEDH, *Kennedy c. Royaume-Uni*, 18 mai 2010.

(2) CEDH, *Amann c. Suisse*, 16 février 2000.

Par ailleurs, d'après la jurisprudence de la CEDH, la 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. Néanmoins, 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 ⁽¹⁾ ». L'exigence de précision qui découle de la prévisibilité de la loi est renforcée dès lors que les atteintes aux droits et libertés sont conséquentes. C'est particulièrement le cas lorsque les moyens d'investigation mis en œuvre le sont de façon secrète : « Puisque l'application de mesures de surveillance secrète des communications échappe au contrôle des intéressés comme du public, la « loi » irait à l'encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire » ⁽²⁾. La sophistication croissante des moyens technologiques de surveillance conduit également la CEDH à souhaiter que la loi soit particulièrement précise, pour éviter les abus ⁽³⁾.

L'absence de garanties suffisantes contre ceux-ci peut également justifier une condamnation par la CEDH. Il s'ensuit que la loi doit indiquer les catégories de personnes susceptibles de faire l'objet de moyens spéciaux d'investigation ainsi que les cas dans lesquels la mise en œuvre de ces moyens est possible, mais elle doit aussi exposer les procédures d'autorisation et de contrôle adéquates. La CEDH avait ainsi jugé, dans l'arrêt *Klass* précité, que le respect de la Convention « implique, entre autres, qu'une ingérence de l'exécutif dans les droits d'un individu soit soumise à un contrôle efficace que doit normalement assurer, au moins en dernier ressort, le pouvoir judiciaire car il offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière. »

L'absence de garanties suffisantes a d'ailleurs abouti à la condamnation de la Roumanie ⁽⁴⁾. La CEDH formulait divers griefs à la procédure roumaine d'interceptions de sécurité : tout d'abord, celles-ci pouvaient être réalisées sur simple autorisation du procureur, non indépendant du pouvoir exécutif, et sans limite de temps ; par ailleurs, ces autorisations ne faisaient l'objet d'aucun contrôle *a priori* de la part d'un juge ou d'une autorité indépendante, d'office ou à la demande de la personne surveillée ; en outre, aucun contrôle *a posteriori* du bien-fondé des interceptions n'était possible ; enfin, la loi ne prévoyait aucune disposition pour préserver l'intégrité des enregistrements ni, ensuite, pour encadrer leur destruction ultérieure.

(1) CEDH, *Malone c. Royaume Uni*, 2 août 1984.

(2) Id.

(3) CEDH, *Uzun c. Allemagne*, 2 septembre 2010.

(4) CEDH, *Popescu c. Roumanie* (n° 2), 26 avril 2007.

En France, les services de renseignement, faute de textes législatifs adaptés à certains aspects de leurs activités, sont parfois contraints d’agir en dehors de tout cadre juridique. En effet, la sécurité nationale et la lutte antiterroriste peuvent justifier la mise en œuvre de moyens spéciaux d’investigation dont l’usage n’est pas encore autorisé par la loi en dehors du cadre judiciaire. Or, les méthodes auxquelles il est recouru sont, par nature et par nécessité, attentatoires aux droits et libertés. Les interceptions de communication, la sonorisation de lieux et la fixation d’images constituent une violation du droit au respect de la vie privée, de même que la géolocalisation d’un téléphone ou d’un véhicule.

Même si ces moyens sont légitimement mis en œuvre, il est parfaitement anormal, dans un État de droit, que des atteintes aux droits et libertés puissent survenir en dehors de tout cadre juridique. De façon concrète, **la France risque en permanence de se voir condamnée par la Cour européenne des droits de l’Homme** pour violation des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales. Si aucun recours n’a, pour l’heure, été formé pour des faits relevant d’une activité de renseignement, le risque d’une condamnation est constant.

D’ailleurs, la France a déjà été condamnée pour la mise en œuvre de moyens spéciaux d’investigation dans un cadre judiciaire. En matière d’interception des communications, la CEDH avait considéré, dans l’arrêt *Kruslin c. France* du 24 avril 1990, 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* »⁽¹⁾. C’est cette condamnation qui avait incité le gouvernement de Michel Rocard à préparer une loi relative aux interceptions de sécurité, adoptée en juillet 1991. Le droit alors en vigueur manquait singulièrement de précision puisque la légalité de ces interceptions de sécurité reposait sur une simple interprétation très large de l’article 81 du code de procédure pénale, autorisant le juge d’instruction à procéder à tous les actes d’instruction qu’il estime utiles à la manifestation de la vérité. La Cour de cassation y avait vu à plusieurs reprises la base légale d’une faculté laissée au juge d’ordonner une écoute téléphonique et le droit interne s’en était alors contenté.

Mais, comme l’indiquait la CEDH, « *les écoutes et autres formes d’interceptions des entretiens téléphoniques représentent une atteinte grave au respect de la vie privée et de la correspondance. Partant, elles doivent se fonder sur une “loi” d’une précision particulière. L’existence de règles claires et détaillées en la matière apparaît indispensable, d’autant que les procédés techniques utilisables ne cessent de se perfectionner* »⁽²⁾. Si la Cour reconnaissait que ces écoutes disposaient d’une base juridique en droit français, elle estimait

(1) CEDH, arrêt *Kruslin c. France* du 24 avril 1990, considérant n° 36.

(2) Id.

que le dispositif n'était pour autant pas assez précis ⁽¹⁾ et manquait de garanties au regard des exigences de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

La France a également été condamnée plus récemment par la CEDH, dans l'arrêt *Vetter c. France* du 31 mai 2005, pour avoir procédé, en 1997, à la sonorisation d'un appartement sans base juridique suffisamment précise.

Il apparaît donc que le recours aux moyens spéciaux d'investigation mis en œuvre par les services de renseignement en dehors du cadre judiciaire, comme les sonorisations de lieux privés ou la pose de balises sur un véhicule, peuvent sans aucun doute conduire à une condamnation de la France par la CEDH, en l'absence d'une base juridique précise. Or seul le législateur auquel il incombe, en application de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles en matière de « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* », peut remédier rapidement à ce vide juridique. **La mission l'y invite en lui suggérant de prendre notamment pour base l'analyse de la jurisprudence de la CEDH qui définit, en creux mais assez nettement, le contour d'une future loi sur le renseignement (cf. *infra*).**

Cependant, les lacunes du cadre juridique ne constituent pas la seule menace à laquelle sont confrontés les services de renseignement ; les médias, en ce qu'ils obéissent à une logique de transparence, mettent aussi parfois en péril – consciemment ou non – leur activité, voire les agents eux-mêmes.

2. L'anonymat des agents malmené par les médias

En dépit des dispositions contenues dans la LOPPSI ⁽²⁾, les personnels des services de renseignement sont aujourd'hui particulièrement exposés, tant au plan juridique, par la mise en jeu de leur responsabilité pénale (cf. *infra*), qu'au plan fonctionnel, par la divulgation trop fréquente, par les médias, de leur identité ou de leurs modes opératoires.

L'ambition de la loi de 2011 était de normaliser une pratique habituelle des services qui conduit les agents à recourir à une fausse identité. En effet, la nature de leurs activités les contraint à travailler dans la plus grande discrétion.

(1) Cf. *considérant n° 35* : « Surtout, le système n'offre pas pour le moment des sauvegardes adéquates contre divers abus à redouter. Par exemple, 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 consignants 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 des dites bandes, notamment après non-lieu ou relaxe. Les renseignements donnés par le Gouvernement sur ces différents points révèlent au mieux l'existence d'une pratique, dépourvue de force contraignante en l'absence de texte ou de jurisprudence. »

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

Avant l'entrée en vigueur de ce texte, seuls les policiers, les gendarmes et agents des douanes spécifiquement habilités pouvaient, dans le cadre d'une infiltration, faire usage d'une fausse identité ou d'une identité d'emprunt ⁽¹⁾. Si les personnels de certains services de renseignement pouvaient également recourir de manière légale à une fausse identité, une telle pratique n'était toutefois envisageable que dans un cadre judiciaire.

L'article L. 2371-1 du code de la défense a donc introduit la possibilité, pour les agents des services agissant dans un cadre administratif, de faire usage d'une fausse identité ou d'une identité d'emprunt. Toutefois, il soumet cette faculté à deux conditions : d'une part, elle ne peut être mise en œuvre que pour l'exercice d'une mission intéressant la défense et la sécurité nationale ; ensuite, elle s'exerce sous l'autorité d'un agent chargé de superviser ou de coordonner la mission donnant lieu à l'utilisation d'une fausse identité.

La LOPPSI a également créé, au sein d'une section particulière du code pénal intitulée « *Des atteintes aux services spécialisés de renseignement* », une infraction protégeant spécifiquement l'identité des personnels. Jusqu'alors en effet, ceux-ci devaient se contenter de l'article 39 *sexies* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, qui punit d'une amende de 15 000 euros « *le fait de révéler, par quelque moyen d'expression que ce soit, l'identité des fonctionnaires de la police nationale, de militaires, de personnels civils du ministère de la défense ou d'agents des douanes appartenant à des services ou unités désignés par arrêté du ministre intéressé et dont les missions exigent, pour des raisons de sécurité, le respect de l'anonymat* ».

Le régime mis en place par le législateur en 2011 se veut nettement plus protecteur. D'une part, les peines prévues par le nouvel article 413-13 du code pénal sont plus lourdes puisqu'elles s'élèvent à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. En outre, si la révélation d'informations a eu des conséquences sur l'intégrité physique des personnes concernées ou de leur famille, la sanction est aggravée : elle est portée à 7 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende en cas d'atteinte à l'intégrité physique ou psychique, et à 10 ans et 150 000 euros d'amende si la révélation a entraîné la mort.

D'autre part, le champ de cette nouvelle infraction est particulièrement large. Elle vise la révélation de l'usage d'une identité d'emprunt en application de l'article L. 2371-1 du code de la défense (cf. *supra*), celle de l'identité réelle de l'agent, mais également celle de son appartenance à un service de renseignement. Par ailleurs, « *toute information qui pourrait conduire, directement ou indirectement* », à l'identification d'un fonctionnaire est incriminée. Enfin, même lorsque la révélation intervient par imprudence ou négligence, l'infraction est punissable ⁽²⁾.

(1) Article 706-81 du code de procédure pénale et article 67 bis du code des douanes.

(2) Toutefois, seules les personnes dépositaires de l'information en question par état ou profession, ou en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ou permanente, peuvent voir leur responsabilité engagée dans un tel cas.

Si l'on peut se féliciter de l'existence de celle-ci, sa mise en œuvre et à la réalité des poursuites engagées à l'encontre des personnes qui dévoilent l'identité d'agents des services **suscitent certaines réserves quant à l'efficacité réelle du dispositif ainsi institué**. En effet, il ne semble pas que les infractions commises dans le cadre d'une activité journalistique ou éditoriale soient poursuivies avec toute la rigueur qu'elles méritent au regard de la mise en danger des personnels.

Ainsi, aucune condamnation n'a à ce jour été prononcée sur le fondement de cet article ⁽¹⁾. Il faut souhaiter que l'entrée en vigueur, récente, de cette incrimination explique à elle seule une telle inertie. Par ailleurs, une seule affaire est actuellement en cours, qui concerne la révélation de l'identité de deux agents de la DCRI par Olivia Recasens, Didier Hassoux et Christophe Labbé dans leur ouvrage intitulé *L'espion du Président*. Le 27 février 2013, le tribunal correctionnel de Paris a d'ailleurs jugé recevable, contre l'avis du parquet, une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'interdiction de révéler l'identité des personnels du même service. La Cour de cassation devra donc se prononcer sur le renvoi de cette QPC devant le Conseil constitutionnel.

Mais comment comprendre l'inaction du ministère de l'Intérieur après la parution, dans la presse, de l'identité des agents de l'antenne toulousaine de la DCRI à la suite de l'affaire Merah ? **La mission déplore qu'aucune poursuite n'ait été engagée à cette occasion, tant pareille révélation semble gravement porter atteinte à la protection des personnels**.

Mais le problème auquel sont confrontés les services de renseignement revêt également une origine interne. Il n'est désormais plus rare que d'anciens agents décident de relater certains souvenirs de leur vie professionnelle antérieure dans des œuvres journalistiques ou littéraires (cf. encadré ci-après), alors même qu'ils sont, au même titre que les personnels en poste, soumis au secret de la défense nationale. Et si dans de tels cas les directions n'hésitent pas à saisir la justice, ce que la mission approuve pleinement, les décisions des tribunaux, en revanche, ne se signalent pas toujours par leur cohérence.

À titre d'exemple, à la suite de la parution des mémoires de Pierre Martinet, le ministère de la Défense avait porté plainte en octobre 2005 contre son ex-fonctionnaire pour « violation du secret de la défense nationale ». L'intéressé a d'ailleurs été condamné le 16 juin 2006 à quinze mois de prison avec sursis et 5 000 euros d'amende. Mais, plus récemment, Maurice Dufresse, ancien sous-directeur de la DGSE, a quant à lui été relaxé en septembre 2012 pour la révélation de l'identité de deux agents de la DGSE dans son livre *Vingt-cinq ans dans les services secrets*, l'identité de ces deux agents ayant été révélée par la presse avant la parution de l'ouvrage en question. Cependant, une procédure est toujours en cours, le service estimant que l'ouvrage viole à de nombreuses reprises le secret de la défense nationale.

(1) Réponse de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Précisons que le droit communautaire a privé la DGSE d'un levier d'action efficace, qui lui permettait de priver de leur retraite les agents se livrant à des révélations publiques ⁽¹⁾.

**QUELQUES OUVRAGES PUBLIÉS PAR D'ANCIENS DIRECTEURS
OU MEMBRES DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT**

DST

Directeurs

- Roger WYBOT (propos recueillis par Philippe Bernert), *Roger Wybot et la bataille pour la D.S.T.*, Paris, Presses de la Cité, 1975, 544p.
- Jean ROCHET, *Cinq ans à la tête de la DST, 1967-1972*, Paris, Plon, 1985, 339p.
- Marcel CHALET et Thierry WOLTON, *Les visiteurs de l'ombre*, Paris, Grasset, 1990, 392 p.
- Yves BONNET, *Contre-espionnage : mémoires d'un patron de la DST*, Paris, Calmann-Lévy, 2000, 555 p.
- Yves BONNET et Pascal KROP, *Les grandes oreilles du Président*, Paris, Presses de la Cité, 2004, 432 p.

Policiers

- Daniel BURDAN et Jean-Charles DENIAU, *DST : neuf ans à la division antiterroriste*, Paris, Robert Laffont, 1990, 396 p.
- Éric MERLEN et Frédéric PLOQUIN, *Carnets intimes de la DST : trente ans au cœur du contre-espionnage français*, Paris, Fayard, 2003, 462 p.
- Jean BAKLOUTI, *Grandeur et servitudes policières, la vie d'un flic*, Nice, Éditions du Bénévent, 2011, 604 p.

DCRG

Directeurs

- Jacques HARSTRICH et Fabrizio CALVI, *RG : 20 ans de police politique*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, 280 p.
- Yves BERTRAND et Éric BRANCA, *Je ne sais rien...mais je dirai (presque) tout*, Paris, Plon, 2007, 226 p.
- Yves BERTRAND et Frédéric PLOQUIN, *Ce que je n'ai pas dit dans mes carnets...*, Paris, Fayard, 2009, 406 p.
- Philippe MASSONI, *Histoires secrètes de la République*, Paris, Éditions de La Martinière, 2012, 286 p.

Policiers

- Jean-Marc DUFOURG, *Section manipulation : de l'antiterrorisme à l'affaire Doucé*, Paris, Michel Lafon, 1991, 272 p.
- Patrick ROUGELET, *RG, la machine à scandales*, Paris, Albin Michel, 1997, 263 p.
- Jean-Pierre POCHON, *Les stores rouges : au cœur de l'infiltration et de l'arrestation d'Action directe (1979-1982)*, Sainte-Marguerite-sur-Mer, Éditions des Équateurs, 2008, 284 p.
- Serge SAVOIE, *RG : la traque d'Action directe*, Paris, Nouveau Monde, 2011, 272 p.

(1) CEDH, Apostolakis c/ Grèce, 22 octobre 009, n°39574/07.

Service extérieur

Directeurs

- André DEWAVRIN (dit Colonel Passy), *Souvenirs, tome 1 : 2e bureau, Londres (1940-1941)*, Paris, Raoul Solar, 1947.
- André DEWAVRIN (dit Colonel Passy), *Souvenirs, tome 2 : 10, Duke Street, Londres (le B.C.R.A.)*, Paris, Raoul Solar, 1951.
- André DEWAVRIN (dit Colonel Passy), *Souvenirs, tome 3 : Missions secrètes en France (novembre 1942-juin 1943)*, Paris, Plon, 1951.
- Alexandre de MARENCHES et Christine OCKRENT, *Dans le secret des princes*, Paris, Stock, 1986, 415 p.
- Pierre MARION, *La mission impossible : à la tête des services secrets*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, 260 p.
- Claude SILBERZAHN et Jean GUISNEL, *Au Cœur du secret. 1500 jours aux commandes de la DGSE (1989-1993)*, Paris, Fayard, 1995, 332 p.
- Pierre LACOSTE et Alain-Gilles MINELLA, *Un amiral au secret*, Paris, Flammarion, 1997, 221 p.
- Pierre MARION, *Mémoires de l'ombre : un homme dans les secrets de l'État*, Paris, Flammarion, 1999, 300 p.

Agents

- Dominique PRIEUR et Jean-Marie PONTAUT, *Agent secrète*, Paris, Fayard, 1995, 264 p.
- Alain MAFART, *Carnets secrets d'un nageur de combat : du « Rainbow Warrior » aux glaces de l'Arctique*, Paris, Albin Michel, 1999, 254 p.
- Dominique FONVIELLE et Jérôme MARCHAND, *Mémoires d'un agent secret*, Paris, Flammarion, 2002, 405 p.
- Pierre MARTINET et Philippe LOBJOIS, *Un agent sort de l'ombre : DGSE, Service action*, Paris, éd. Privé, 2005, 385 p.
- Pierre MARTINET, *De l'ombre à la lumière*, Paris, Privé, 2006, 163 p.
- Pierre SIRAMY et Laurent LÉGER, *25 ans dans les services secrets*, Paris, Flammarion, 2010, 342 p.
- Thierry JOUAN, *Une vie dans l'ombre*, Monaco, éd. du Rocher, 2013, 317 p.
- Patrick DENAUD, *Le silence vous gardera*, Paris, Les Arènes, 2013, 261 p.

Tous services confondus

- Sébastien LAURENT (dir.), *Les espions français parlent : archives et témoignages inédits des services secrets français*, Paris, Nouveau Monde, 2011, 623 p.

Enfin, il faut également de souligner que la révélation de l'identité d'un agent par les médias s'accompagne souvent de la publication d'informations déclassifiées **en violation du secret de l'instruction**. Cette publication survient parfois quelques jours seulement après la transmission au magistrat des informations déclassifiées, intégrées au dossier et donc consultables par les parties. Se trouvent ainsi révélées tant l'identité des agents que le service auquel ils appartiennent et leurs modes opératoires, autant de données susceptibles de les mettre en danger, ainsi que leurs familles. Si les sanctions pénales relatives au secret de la défense nationale ne peuvent alors s'appliquer, puisque les documents ont fait l'objet d'une déclassification, celles relatives à la violation du secret de l'instruction – pour les personnes qui concourent à la procédure judiciaire –, au recel du secret de l'instruction – pour les journalistes –, et à la violation du secret

professionnel – pour les avocats –, devraient du moins l’être avec une plus grande fermeté.

La protection de l’anonymat des personnels des services de renseignement ne constitue nullement quelque privilège exorbitant mais, bien au contraire, une absolue nécessité afin de ne pas exposer nos services à des tentatives d’ingérence de la part de puissances ou d’organismes étrangers. Le laxisme judiciaire aujourd’hui constaté à l’égard des médias s’avère d’autant plus problématique qu’il s’accompagne d’une interventionnisme manifeste de la magistrature dans le monde secret des services de renseignement.

3. L’irrépressible quête des juges

Le monde judiciaire et le monde du renseignement apparaissent, au premier abord, inconciliables. Alors que le premier repose sur une exigence de transparence, le second attache naturellement un soin constant au secret de ses sources comme de ses opérations. On mesure alors l’inconfort de la situation des agents appelés à témoigner ou qui voient leur responsabilité pénale engagée.

Pourtant, la loi ⁽¹⁾ a institué un régime de déposition spécifique aux personnels des services de renseignement. Dans le cadre de leurs activités, ils peuvent être en effet les témoins de la commission d’une infraction et dès lors ultérieurement appelés à témoigner. Afin de les protéger, le législateur a élaboré un dispositif particulier. Cet ajustement découle du constat ⁽²⁾ de l’inadaptation des conditions de « dépositions sous X », ou de celles qui permettent aux agents spécialement chargés de la lutte contre le terrorisme de déposer sous un numéro d’immatriculation administrative qui préserve leur identité ⁽³⁾.

Le nouvel article 656-1 du code de procédure pénale protège ainsi de plusieurs manières l’identité des personnels appelés à témoigner dans le cadre d’une procédure judiciaire :

- l’identité réelle de l’agent ne doit jamais apparaître au cours de cette procédure ;
- les questions susceptibles de lui être posées ne doivent pas conduire à ce que soit révélée son identité réelle ;
- si l’organisation d’une confrontation entre la personne suspectée et l’agent est nécessaire, en raison des éléments à charge personnellement constatés

(1) Article 27 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

(2) Le rapport n° 2271 de M. Éric Ciotti, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République de l’Assemblée nationale sur le projet de loi d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (janvier 2010), p. 188, recense une dizaine d’agents de la DGSE contraints entre 1991 et 2009 de témoigner sous leur identité réelle.

(3) Article 706-24 du code de procédure pénale, introduit par 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.

par ce dernier, un dispositif technique permettant d'entendre le fonctionnaire à distance et rendant sa voix non identifiable est utilisé.

Cependant, de l'aveu même des personnes entendues par la mission, **cette procédure spécifique de déposition semble extrêmement malaisée à mettre en œuvre**. En effet, comment un juge d'instruction peut-il questionner l'agent d'un service de renseignement de façon suffisamment précise pour apprécier la fiabilité de son témoignage, mais de façon suffisamment floue pour éviter la divulgation d'éléments susceptibles de permettre à la personne suspectée de reconnaître son contradicteur ? Les confrontations, si elles répondent aux exigences du procès équitable, sont en réalité difficiles à organiser et, en pratique, l'anonymat des personnels ne peut guère être protégé lorsqu'ils sont conduits à témoigner devant un tribunal. Or, tel est de plus en plus fréquemment le cas, souvent sur des dossiers à la mise en œuvre desquels les agents n'ont pas personnellement pris une part prépondérante.

Quant à la responsabilité pénale des fonctionnaires des services de renseignement, ces derniers bénéficient, lorsqu'ils recourent à certains moyens d'action, d'immunités prévues par la loi ⁽¹⁾. Cependant, les agents qui agissent en dehors de tout cadre légal (en raison de l'inexistence de celui-ci, comme il a déjà été souligné à maintes reprises) commettent, de fait, des actions constitutives d'infractions au regard du droit pénal. Car les nécessités opérationnelles les contraignent bel et bien à perpétrer de telles infractions : violation de la vie privée, intrusion dans des lieux privés et même vol d'un véhicule déplacé quelques heures pour la pose d'une balise GPS. Un ancien directeur d'un service a ainsi indiqué à la mission « *avoir franchi la ligne blanche de façon continue* » pendant toute la durée de ses fonctions. Or, l'usage de ces moyens spéciaux sans autorisation légale est évidemment susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité pénale des agents ayant exécuté les ordres donnés par leur supérieur. Car, dès lors que ceux-ci sont manifestement illégaux, rien ne saura prémunir ces personnels contre l'action du juge pénal. En effet, le second alinéa de l'article 122-4 du code pénal dispose clairement que « *n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* ».

Ainsi, plusieurs agents sont actuellement mis en examen pour des infractions commises dans le cadre de leurs fonctions sans que leur probité puisse en réalité être contestée. Le constat n'est pas nouveau. Par le passé, plusieurs affaires ont conduit à mettre en jeu la responsabilité pénale des agents des services de renseignement. Dans le cadre du suivi du mouvement de mai 1968 par l'ancienne Direction de la surveillance du territoire (DST), un fonctionnaire du

(1) C'est notamment le cas pour l'usage d'une identité d'emprunt et des procédures d'infiltration. Pour les autres moyens d'action dont disposent les services dans le cadre d'une procédure judiciaire, l'autorisation de la loi vaut dérogation aux dispositions du code pénal : la sonorisation d'un appartement, qui peut nécessiter la pose de matériels et donc l'effraction dans un lieu privé, ne saurait être constitutive d'une infraction dès lors qu'elle respecte les conditions posées par la loi (article 706-96 du code de procédure pénale).

service infiltré parmi les protestataires fut condamné par la Justice. Son chef de service dut solliciter une mesure de grâce du Président de la République pour que le policier ne subisse pas la peine prononcée à son encontre⁽¹⁾. En outre, les directeurs de service ne sont pas à l'abri de poursuites : dans le cadre de l'affaire relative au pasteur Doucé, le préfet de police de Paris ainsi que son directeur des Renseignements généraux furent poursuivis pour des écoutes téléphoniques réalisées en 1990. « *Ils ne furent acquittés que sur la base d'un raisonnement juridique complexe reconnaissant que les actes commis auraient été autorisés dans le cadre de la loi postérieure de 1991 (qui légalisa les interceptions de sécurité)* »⁽²⁾ et que la loi plus favorable devait s'appliquer, extrapolant ainsi les principes inhérents au droit pénal. Plus récemment, Bernard Squarcini, ancien directeur central du renseignement intérieur, a été mis en examen le 17 octobre 2011 pour atteinte au secret des correspondances par personne dépositaire de l'autorité publique, collecte de données à caractère personnel par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite et recel de violation du secret professionnel⁽³⁾. De même, l'affaire Merah a généré un contentieux puisque trois plaintes pour « homicides involontaires », « mise en danger de la vie d'autrui » et « non-empêchement de crime » ont été déposées par les familles des victimes à l'encontre de la DCRI, de son directeur et de Nicolas Sarkozy. Elles témoignent une fois de plus de la judiciarisation des affaires de renseignement.

Pour autant, aucun agent d'un service de renseignement n'a heureusement encore été condamné en France pour des actes commis dans l'exercice de ses fonctions. Mais, ainsi que l'a souligné une personne entendue par la mission, la judiciarisation croissante de la société, associée à la constitution de partie civile qui fait obstacle au classement de l'affaire par le procureur de la République, ne peut que conduire à un risque accru de mise en jeu de la responsabilité pénale des personnels.

Plus délicats encore sont les dossiers qui impliquent l'action de nos services de renseignement à l'étranger. La protection juridique de l'État français est alors difficile à apporter et élève nécessairement l'affaire au niveau politique. Deux agents français de la DGSE ont ainsi été condamnés à dix ans d'emprisonnement pour homicide involontaire dans l'affaire du *Rainbow Warrior*. Plus récemment et de manière heureusement moins dramatique, plusieurs agents ont été arrêtés, puis libérés, dans le cadre d'un entraînement en Bulgarie, en décembre 2012.

En de telles circonstances, l'expérience démontre que l'engagement de la responsabilité pénale des agents est extrêmement difficile à contenir à l'étranger. Tout au plus l'État peut-il leur fournir discrètement un avocat, par le biais de la représentation diplomatique, quand l'affaire n'est pas portée devant une juridiction

(1) *Bertrand Warusfel*, Contre-espionnage et protection du secret : histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France, *op. cit.*, p. 75.

(2) *Ibid.*, p. 123.

(3) *Depuis la décision de la cour d'appel de Paris du 12 décembre 2012, il reste mis en examen uniquement pour « collecte de données à caractère personnel par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite ».*

pénale internationale ou, dans le cas du *Rainbow Warrior*, devant le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour obtenir un arbitrage ⁽¹⁾. Qui plus est, un agent français peut être poursuivi sur le territoire national pour des faits commis à l'étranger, ainsi que le permettent les articles 113-6 et suivants du code pénal. Même si les poursuites sont alors à la discrétion du ministère public, on imagine mal celui-ci se défaire en cas de scandale médiatique ou sous la pression de la société civile.

De plus en plus prégnant chez les agents, **le sentiment de n'être pas suffisamment protégé sur le plan juridique semble également résulter de l'intérêt croissant porté par les magistrats et les médias au monde du renseignement.**

L'augmentation notable des demandes de déclassification comme des perquisitions effectuées dans les services illustre ce regain d'attention de la Justice qui découle d'un besoin accru de transparence. Ainsi, la DGSE a fait l'objet de plusieurs perquisitions en 2006 (dans le cadre de l'affaire Clearstream) puis encore en 2008 et 2012 ⁽²⁾, alors qu'elle en avait été préservée depuis l'affaire des Barricades en février 1960.

En sus, la justice adresse de plus en plus fréquemment des demandes de déclassification à l'autorité administrative, qui les transmet, pour avis, à la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN). En effet, en application de l'article L. 2312-4 du code de la défense, « *une juridiction française dans le cadre d'une procédure engagée devant elle peut demander la déclassification et la communication d'informations, protégées au titre du secret de la défense nationale, à l'autorité administrative en charge de la classification* ». Selon les services, les juges tentent par ce truchement d'accéder à ce qu'ils perçoivent comme une véritable « *caverne d'Ali Baba des secrets de la République* ⁽³⁾ ». Le monde du renseignement reproche également aux magistrats le caractère parfois injustifié de leurs demandes d'information : il a été rapporté à la mission que l'une d'entre elles émanait d'un magistrat saisi du dossier d'un individu accusant l'un des services de lui avoir implanté dans le cerveau, à son insu, un dispositif de surveillance. Le juge souhaitait savoir si cette personne était connue du service en question...

Ainsi, alors que la CCSDN n'était saisie que d'une dizaine d'avis par an entre 1998 – date de sa création – et 2006, elle rend aujourd'hui entre vingt et trente avis par an. Or, près de la moitié de ces demandes concerne des documents émanant de services de renseignement, principalement de la DGSE et de la DCRI. Ce sont ainsi 99 documents issus de ces services qui ont fait l'objet d'une demande de déclassification depuis 1998 ; ils portaient sur des attentats, des

(1) Rendu le 30 avril 1990.

(2) En revanche, en novembre 2010, le Premier ministre François Fillon a refusé une perquisition de la DGSE par le juge Van Ruymbeke dans le cadre de l'affaire Karachi. Il a pris cette décision en conformité avec l'avis négatif rendu par la CCSDN.

(3) Propos tenus par une personne entendue par la mission.

enlèvements ou des assassinats de ressortissants français commis à l'étranger pour vingt-trois d'entre eux, ou sur des contrats d'armement, le respect des droits et libertés, la mise en cause de personnels militaires, les habilitations « secret défense », l'assassinat de militaires en opération. Pourtant, le législateur a institué un régime juridique de levée du secret de la défense nationale plutôt protecteur pour le monde du renseignement. En effet, la décision de déclassification appartient dans les faits à la seule CCSDN puisque, même si son avis est uniquement facultatif, il est quasiment toujours suivi.

Quant aux perquisitions faisant intervenir la CCSDN, elles tendent également à se multiplier, visant même le domicile de certains directeurs de services. À ce sujet, la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 ⁽¹⁾ a mis en place un régime spécifique dans lequel deux cas de figure doivent être distingués :

– La perquisition intervient dans un lieu précisément identifié comme abritant des informations classifiées ⁽²⁾. Dans ce cas, elle ne peut être réalisée qu'en présence du président de la CCSDN, éventuellement représenté par un autre membre de la commission ou par un délégué désigné par lui. L'article 56-4 du code de procédure pénale dispose par ailleurs que seul le représentant de la CCSDN peut prendre connaissance des éléments classifiés découverts sur les lieux. Ceux qui concernent l'instruction en cours sont alors saisis et placés sous scellé jusqu'à ce que l'autorité administrative décide ou non de leur déclassification.

– La perquisition survient dans un lieu qui n'est pas identifié comme abritant des informations classifiées mais où le magistrat ou l'officier de police judiciaire découvre de tels documents. Dans ce cas, la loi ⁽³⁾ prévoit que ceux-ci sont placés sous scellé, sans que les acteurs présents puissent prendre connaissance de leur contenu. Ils sont ensuite transmis au Président de la CCSDN qui en assure la garde jusqu'à l'issue de la procédure de déclassification.

De plus, il avait été envisagé que certains bâtiments puissent être intégralement rendus inaccessibles aux juges. En effet l'article 413-9-1 du code pénal prévoyait que les lieux auxquels on ne peut accéder sans que cet accès donne par lui-même connaissance d'un secret de la défense nationale fussent entièrement couverts, pour une durée de cinq ans, par le secret de la défense nationale. En conséquence, les éventuelles perquisitions devaient être soumises à une décision de déclassification temporaire du lieu, totale ou partielle, prononcée par l'autorité administrative après avis de la CCSDN.

Ces dispositions ont cependant été déclarées contraires à la Constitution, à l'occasion de l'examen, par le Conseil constitutionnel, d'une question prioritaire

(1) *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.*

(2) *La liste de ces lieux est fixée par un arrêté du Premier ministre.*

(3) *Il s'agit de l'article 56-4 du code de procédure pénale.*

de constitutionnalité : « *Considérant que la classification d'un lieu a pour 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 du magistrat aux fins de perquisition de ces mêmes lieux à une déclassification temporaire, le législateur a opéré, entre les exigences constitutionnelles précitées [entre le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable ainsi que la recherche des auteurs d'infractions et les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation], une conciliation qui est déséquilibrée* » ⁽¹⁾.

En définitive, cette censure n'aura pas constitué un handicap majeur pour les services de renseignement. Ils ont effectué, en conséquence, un travail d'identification très précis des pièces abritant des éléments classifiés pour se conformer à la décision du Conseil constitutionnel.

Les menaces s'accroissent sur nos services en raison d'un trop grand éparpillement des règles juridiques qui régissent leur action. Des dispositions éparses gouvernent les écoutes téléphoniques, l'usage d'une fausse identité, l'utilisation de rares moyens spéciaux, le contrôle des services, la protection des agents. Il serait possible de s'en satisfaire si d'importantes lacunes ne venaient handicaper l'action des différentes instances concernées et la soumettre à une réelle précarité juridique. Cette conjonction de facteurs milite donc en faveur de l'élaboration d'une loi spécifique au monde du renseignement, qui reprendrait et compléterait les dispositions actuelles.

D. LÉGIFÉRER, UNE NÉCESSITÉ POUR PROTÉGER LES PERSONNELS ET SÉCURISER LES OUTILS

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 l'avait indiqué : « *Les activités de renseignement ne disposent pas aujourd'hui d'un cadre juridique clair et suffisant. Cette lacune doit être comblée* ⁽²⁾. » Toutefois, légiférer en la matière ne peut se concevoir sans définir au préalable la philosophie qui doit sous-tendre les éventuels ajustements à opérer puisque, dans le domaine qui nous occupe ici, les sociétés sont confrontées à deux exigences contradictoires.

D'un côté, la singularité des services et de leurs activités justifie que les règles classiques de la responsabilité démocratique soient aménagées. Et de l'autre, le contrôle de leur bon fonctionnement n'est concevable que dans la mesure où l'on s'applique à déterminer avec précision les missions qui leur revient

(1) *Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, Mme Ekaterina B., épouse D., et autres.*

(2) *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Paris, Odile Jacob/La Documentation française, 2008, p. 142.*

de remplir et les moyens nécessaires pour qu'ils les exécutent dans des conditions optimales.

L'enchevêtrement juridique et administratif, l'absence de codification, le caractère partiel de la publicité des textes concernés conduisent à s'interroger sur l'éventuelle nécessité de fournir aux services de renseignement eux-mêmes un statut administratif et un cadre juridique unitaires. Toutefois, la mission estime que l'enjeu d'une loi ne réside pas dans la création de services de renseignement. Cette démarche n'est en effet pas conforme à notre tradition française dans la mesure où les services spécialisés sont avant tout des administrations et qu'il est normal que leur organisation relève du seul pouvoir réglementaire. De surcroît, si la loi devait les citer pour leur attribuer des missions spécifiques, il s'ensuivrait à l'avenir une lourdeur dont on discerne mal l'éventuelle plus-value.

L'intérêt d'une loi ne réside pas plus dans l'élaboration d'un nouveau statut administratif dérogatoire pour les services, s'inspirant de la voie suivie par les Espagnols ⁽¹⁾. D'abord parce qu'une telle évolution aurait des conséquences importantes en matière de contrôle parlementaire et ensuite parce que, si sur certains points, les agents se distinguent des fonctionnaires plus traditionnels (anonymat, protection fonctionnelle, etc.), un simple travail de codification des textes existants devrait suffire à créer un environnement juridique plus stable (la Belgique a récemment réalisé ce travail).

L'ambition est tout autre puisqu'il s'agit de légitimer, de favoriser et d'encadrer l'action des services de renseignement engagés dans la défense de la démocratie et des citoyens.

« Légitimer » d'abord, dans la mesure où seule une loi peut définir durablement leurs missions, y compris en intégrant des dérogations au droit commun (conformément à la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen ou à l'article 34 de la Constitution). Elle permettrait ainsi de sortir de « *l'opacité qui entoure les services dits « secrets » et qui tend à inquiéter davantage qu'elle ne rassure, même si les raisons en sont comprises* » ⁽²⁾.

« Favoriser » ensuite, dès lors que l'action conduite par les services est une politique publique qui permet à l'État d'assurer la sécurité des citoyens et la protection de ses valeurs. Il convient donc de lui octroyer des ressources proportionnelles au but poursuivi, c'est-à-dire, dans le cas d'espèce, des moyens humains, matériels, technologiques. Ainsi les membres des services de renseignement ne pourraient encourir de poursuites judiciaires dans l'exercice de leur fonction. De même, le pouvoir exécutif ne saurait se défausser car une loi garantirait le fonctionnement d'un mécanisme de responsabilité plein et entier, fondement de notre démocratie parlementaire.

(1) *Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.*

(2) *Éric Denécé, « L'absence du suivi des activités démocratiques des services de renseignement par le Parlement : une lacune de la démocratie française », note du Centre Français de Recherche sur le Renseignement (CF2R), 31 janvier 2006.*

« Encadrer » enfin, car **le contrôle est la nécessaire contrepartie du secret** qui caractérise l'activité des services et des moyens attentatoires aux libertés publiques dont ils peuvent être amenés à user. Pour autant, comme le souligne Eliza Manningham-Buller, ancienne directrice du MI 5, le service de renseignement britannique⁽¹⁾, « *pour assurer la sécurité de nos libertés démocratiques dans un État de droit, certains secrets devront rester tels* ». Ce constat conduit la mission à distinguer, sur un plan opérationnel qui soit compatible avec la vocation des services, trois types de contrôle : le contrôle interne, le contrôle externe de responsabilité, le contrôle externe de légalité et de proportionnalité (cf. *infra*).

La loi devra donc dans un premier temps rappeler que les services protègent non pas la Loi fondamentale, comme le dirait la loi allemande⁽²⁾ ou « la démocratie parlementaire » selon la terminologie britannique⁽³⁾, mais qu'ils contribuent à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation⁽⁴⁾ et à la stratégie de sécurité nationale⁽⁵⁾. À cette fin, ils ont pour vocation générale de collecter et de mettre à la disposition des autorités gouvernementales les informations essentielles concernant la situation internationale ainsi que les risques de sécurité intérieure et extérieure. Ils réalisent, en outre, des analyses dans ces domaines en anticipant les évolutions et les conséquences en matière de sécurité intérieure et extérieure de la France. Ils contribuent également à détecter, entraver et lutter contre toutes les activités constituant des menaces (espionnage, ingérence, terrorisme, subversion violente, criminalité organisée et grande délinquance financière).

Évidemment, il sera cependant nécessaire de distinguer l'action des services sur le territoire national (encadrée par la loi suggérée) de celle conduite hors de nos frontières qui, légitimée par un texte législatif, demeurerait uniquement régie par le droit international (jusque dans ses imperfections). Naturellement, la clandestinité des actions du service de renseignement extérieur ne peut autoriser qu'un contrôle politico-administratif. Aussi dans cette optique, **l'action de la DGSE trouverait dans la loi en question non un encadrement juridique mais une légitimation**, tandis que les services strictement militaires poursuivraient leur mission dans le cadre déterminé des opérations extérieures (qui nécessiterait néanmoins quelques ajustements).

(1) Eliza Manningham-Buller, *Securing Freedom*, Londres, Profile Books, 2012, p. 92.

(2) Office fédéral de protection de la constitution (Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV).

(3) *Security Service Act*, 1989.

(4) Renvoyant ainsi à la définition qu'en donne l'article 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 forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel. »

(5) Telle que définie par l'article L 1111-1 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. »

Quoi qu'il en soit, le texte adopté pourrait préciser que les services agissent dans le cadre de la loi, des instructions reçues des autorités gouvernementales et des axes déterminés par le plan national d'orientation du renseignement (PNOR) adopté au sein du conseil national du renseignement (cf. *infra*). En ce sens, les activités de renseignement relèvent du ressort exclusif de l'État et ne peuvent faire l'objet d'une quelconque privatisation. Enfin, il serait mentionné qu'elles sont protégées par le secret de la défense nationale dont le cadre serait, à cette occasion, adapté et renforcé dans le sens précédemment indiqué.

En second lieu, la loi donnerait aux services les moyens d'agir et de sécuriser leurs personnels en donnant une base légale à certaines pratiques actuelles déployées sur le territoire national. Il s'agirait d'une part de transposer, en les adaptant, les dispositions dont ont bénéficié durant la dernière décennie les services de police œuvrant dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. Au-delà, d'autres moyens spéciaux d'investigation pourraient être octroyés aux services afin de permettre l'adaptation de leurs modes d'action aux caractéristiques des menaces actuelles. Il suffirait, pour en garantir la force juridique, de tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la CEDH qui fournissent un guide à l'action du législateur.

1. Un gabarit jurisprudentiel suffisamment précis

Le régime des moyens spéciaux des services devra obéir à plusieurs principes d'ores et déjà dégagés tant par le juge constitutionnel que par le juge européen. Il appartiendra notamment à la loi relative aux activités de renseignement :

– de cerner les critères de nécessité et de proportionnalité permettant le recours à ces moyens spéciaux d'investigation,

– de prévoir des procédures garantissant que l'atteinte portée aux droits et libertés est la plus faible possible (par exemple, interdiction d'exploiter des éléments relatifs à la vie privée et étrangers au motif de la surveillance et instauration de mesures visant à encadrer la destruction des supports de ces moyens de surveillance),

– d'indiquer avec précision les raisons pour lesquelles ces moyens peuvent être mis en œuvre et les personnes susceptibles de faire l'objet de ces mesures,

– de définir la procédure d'autorisation et de contrôle de ces opérations,

– de prévoir et d'encadrer les opérations matérielles et techniques nécessaires à la mise en place de ces moyens spéciaux (pénétration d'un appartement en vue de sa sonorisation, immobilisation d'un véhicule pour permettre la pose d'une balise, etc.),

– d’encadrer leur mise en œuvre dans un délai relativement court, assurant une réévaluation régulière de la situation, et de créer, si nécessaire, pour les moyens les plus intrusifs, une procédure de renouvellement plus restrictive.

2. Des moyens spéciaux d’investigation à étendre

Plusieurs lois récentes ont donné aux services de police, et par extension à certains services de renseignement lorsqu’ils agissent dans un cadre judiciaire, des moyens spéciaux d’investigation qu’il serait pertinent d’étendre à la communauté du renseignement.

Ainsi la loi du 9 mars 2004 dite loi « Perben II »⁽¹⁾ autorise l’emploi de ces moyens afin de permettre le recueil de preuves dans le domaine de la délinquance et de la criminalité organisées.

Il s’agit notamment de la capacité de sonorisation de lieux privés et de fixation d’images captées dans ces mêmes lieux. La sonorisation est aujourd’hui définie par l’article 706-96 du code de procédure pénale comme le fait de « *mettre en place un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, la captation, la fixation, la transmission et l’enregistrement de paroles prononcées par une ou plusieurs personnes à titre privé ou confidentiel, dans des lieux ou véhicules privés ou publics* », tandis que la fixation porte sur « *l’image d’une ou plusieurs personnes se trouvant dans un lieu privé* ».

Dans certains cas, la pose des dispositifs de surveillance (caméras, microphones, etc.) nécessite l’intrusion dans des véhicules ou des lieux privés à l’insu de la personne surveillée. Dans le cadre d’une procédure judiciaire, la loi donne le pouvoir au juge d’instruction d’autoriser une telle opération.

La loi précitée a également étendu la procédure d’infiltration, auparavant limitée au seul trafic de stupéfiants.

Cette opération consiste, pour l’agent ou l’officier de police infiltré, « *à surveiller des personnes suspectées de commettre un crime ou un délit en se faisant passer, auprès de ces personnes, comme un de leurs coauteurs, complices ou receleurs* »⁽²⁾. La légalisation de cette pratique va de pair avec l’irresponsabilité pénale accordée aux agents ou officiers de police infiltrés qui, dans le cadre de cette opération, commettent certaines infractions consistant à « *acquérir, détenir, transporter, livrer ou délivrer des substances, biens, produits, documents ou informations tirés de la commission des infractions ou servant à la commission de ces infractions* » et à « *utiliser ou mettre à disposition des personnes se livrant à ces infractions des moyens de caractère juridique ou financier ainsi que des moyens de transport, de dépôt, d’hébergement, de conservation et de télécommunication* »⁽³⁾. Pour les besoins de l’opération et pour

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

(2) Article 706-81 du code de procédure pénale.

(3) Article 706-82 du code de procédure pénale.

protéger l'agent ou l'officier infiltré, celui-ci peut faire usage d'une identité d'emprunt. Toutefois, l'artifice s'arrête là : l'infiltration ne saurait consister en une incitation à la commission d'infractions (cf. *infra*). **Ce dispositif devra être adapté aux missions des services de renseignement, notamment en ce qui concerne les motifs permettant l'infiltration.** La suspicion de préparation, par un groupe, d'une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, à la sécurité nationale ou à la forme républicaine du Gouvernement pourrait ainsi légitimer une infiltration.

La loi du 5 mars 2007 ⁽¹⁾ sur la prévention de la délinquance a également réintroduit une faculté qui avait disparu avec la création de la procédure d'infiltration : la pratique des coups d'achat.

Cette procédure, prévue par l'article 706-32 du code de procédure pénale, permet à un enquêteur de solliciter un trafiquant de drogues pour l'acquisition de produits stupéfiants, sans être pénalement responsable de ses actes. D'un formalisme moins lourd que l'infiltration, elle nécessite seulement l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi du dossier. **La transposition d'une telle procédure pourrait s'avérer utile aux services de renseignement, notamment en matière de vente d'armes.**

Par ailleurs, la LOPPSI ⁽²⁾ a introduit la possibilité de mettre en place, à l'insu de la personne visée, un dispositif de captation de données informatiques. Ce moyen d'investigation, qui répond au même régime que ceux institués par la loi du 9 mars 2004, ne saurait être assimilé au piratage du système informatique de la personne surveillée. En effet, l'enquêteur, chargé par le juge d'instruction de réaliser cette opération, ne peut prendre le contrôle de l'ordinateur ou vérifier son contenu. La captation de données informatiques, comme l'indique l'article 706-102-1 du code de procédure pénale, permet seulement la visualisation, l'enregistrement, la conservation et la transmission des données « *telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données ou telles qu'il les y introduit par saisie de caractères* ». En réalité, l'enquêteur ne peut qu'observer à distance l'écran de l'ordinateur surveillé.

Ce procédé, qui n'est pas comparable à une perquisition informatique à distance, mais qui peut être assimilé à une sonorisation d'ordinateur, présente de nombreux avantages : « *La captation de données permettra, grâce à la lecture de l'écran, de savoir avec qui un suspect est en contact par l'intermédiaire d'Internet ou, grâce à un logiciel de reconnaissance de frappe, de lire à distance un message destiné à être envoyé crypté* » ⁽³⁾. Grâce à l'implantation d'un logiciel espion, elle autorise le recueil d'un ensemble d'informations plus riche que d'autres moyens spéciaux d'investigation. Par ailleurs, elle peut en révéler qui ne soient pas

(1) Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

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

(3) Rapport n° 2271 d'Éric Ciotti, fait au nom de la commission des Lois, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 1697), d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, 27 janvier 2010.

accessibles par le biais d'une perquisition du matériel informatique, notamment si des données ont été effacées avant que celle-ci n'ait lieu. Cependant, cette procédure judiciaire ne peut aujourd'hui être mise en œuvre par les magistrats, l'arrêté destiné à homologuer les entreprises fournissant ces logiciels n'ayant jamais été pris.

3. Clarifier l'utilisation de moyens existants : le cas de la géolocalisation

Au-delà de la transposition des dispositions récentes, la loi envisagée devra également clarifier le cadre juridique relatif à la géolocalisation en temps réel. Car la géolocalisation d'un véhicule ou d'un téléphone portable en temps réel peut apporter de précieux éléments d'information aux agents des services de renseignement. Bien que moins attentatoire aux droits et libertés que d'autres moyens spéciaux d'investigation reconnus par la loi, cette méthode soulève pourtant aujourd'hui certains problèmes juridiques.

En effet, si l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques (qui prévoit la communication des données techniques de connexion dans le cadre de la prévention du terrorisme), comme l'article L. 244-2 du code de la sécurité intérieure (qui prévoit la communication des données techniques de connexion préalable à une interception de sécurité), permettent d'accéder *a posteriori* à ces informations pour ce qui est de la géolocalisation d'un téléphone portable, il n'est pas certain qu'ils permettent légalement une géolocalisation en temps réel.

Les travaux préparatoires de la loi du 23 janvier 2006 semblent avoir prévu ce cas de figure : « *L'utilisation des nouvelles technologies par les terroristes est une réalité incontestable justifiant l'existence d'un régime de réquisition judiciaire des données de trafic, que les opérateurs de communications et les hébergeurs ont l'obligation de conserver. [...] Or, on sait que les réseaux terroristes cherchent à s'immerger le plus possible dans les sociétés occidentales, en faisant appel à des « cellules dormantes » qui ne sortent de l'ombre qu'au moment de commettre un attentat. [...] Dans ces conditions, les services chargés de la lutte contre le terrorisme ont besoin de pouvoir agir le plus en amont possible, au besoin pour écarter d'éventuels soupçons. En outre, il leur faut pouvoir agir en temps réel, dans l'urgence, pour vérifier des renseignements, par exemple sur l'imminence d'un attentat* »⁽¹⁾. Néanmoins, la géolocalisation en temps réel est techniquement distincte de la communication des données géographiques, et elle met en jeu, au-delà du droit au respect de la vie privée, la liberté d'aller et venir.

En tout état de cause, même si les juridictions nationales ont, pour l'heure, partiellement validé cette pratique, **il est urgent que le législateur intervienne**

(1) Alain Marsaud, rapport n° 2681, fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, 16 novembre 2005.

pour donner un cadre juridique spécifique à la géolocalisation en temps réel, notamment pour ce qui touche aux véhicules. En effet, la Cour européenne des droits de l'Homme a rendu, le 2 septembre 2010, un arrêt dans lequel elle a rappelé la nécessité de disposer, pour cette méthode comme pour d'autres moyens spéciaux d'investigation, d'« *une loi particulièrement précise, en particulier compte tenu de ce que la technologie disponible devient de plus en plus sophistiquée* ⁽¹⁾ ». Le risque d'une condamnation par la CEDH est donc relativement élevé, notamment parce que la géolocalisation est aussi mise en œuvre, à l'heure actuelle, dans un cadre judiciaire. Ce moyen de droit pourrait donc être aisément soulevé au cours d'un procès.

Il convient de noter que la CEDH ne retient pas les mêmes exigences que pour les autres moyens spéciaux d'investigation : elle « *estime que ces critères relativement stricts, établis et suivis dans le contexte spécifique de la surveillance des télécommunications [...], ne sont pas applicables en tant que tels aux affaires comme le cas d'espèce qui a trait à la surveillance par GPS de déplacements en public et donc à une mesure qui, par rapport à l'interception de conversations téléphoniques, doit passer pour constituer une ingérence moins importante dans la vie privée de la personne concernée* » ⁽²⁾. Aussi le régime juridique de la géolocalisation pourrait-il être allégé par rapport à celui des autres moyens spéciaux. Notamment, la procédure d'autorisation et de contrôle de ce moyen de surveillance serait susceptible d'être simplifiée, dans la mesure où la CEDH « *estime que le contrôle judiciaire ultérieur de la surveillance d'une personne par GPS offre une protection suffisante contre l'arbitraire* » ⁽³⁾.

4. Autoriser de nouveaux procédés

Enfin, d'autres outils existent qui permettent de s'adapter à l'évolution des technologies. Ainsi, en matière d'interceptions de sécurité, la méfiance croissante des personnes susceptibles d'être écoutées nuit à l'efficacité des mises sur écoute (cf. *supra*). Lorsque la personne cible change par exemple sans cesse de numéro de téléphone, l'interception de sécurité se révèle tout à fait inutile, et les autres moyens spéciaux d'investigation, comme la sonorisation du domicile ou du véhicule, ne permettent pas d'obtenir une information complète. Dans ce cas, il pourrait être judicieux d'autoriser le recours à un outil aujourd'hui exploité par des officines privées œuvrant dans la plus parfaite illégalité, dit « *IMSI catcher* ». Ce procédé consiste à placer une fausse antenne relais à proximité de la personne dont on souhaite intercepter les échanges téléphoniques portables. Cette antenne capte les données transmises entre le téléphone portable et la véritable antenne relais. Ainsi, la communication peut être écoutée, et les données récupérées.

La mission a parfaitement conscience que ce procédé est plus attentatoire aux libertés que la classique interception des télécommunications, notamment

(1) CEDH, *Uzun c. Allemagne*, 2 septembre 2010.

(2) Id.

(3) Id.

parce qu'il conduit à capter les conversations téléphoniques de l'ensemble des personnes se trouvant à proximité de l'antenne relais factice, alors même que celles-ci peuvent n'avoir qu'un lien fortuit et purement géographique avec l'individu effectivement surveillé. Il porte donc une atteinte plus conséquente aux droits fondamentaux, en particulier au droit à la vie privée puisqu'il cible plus difficilement les communications à intercepter. **Sa mise en place ne saurait donc revêtir qu'un caractère très exceptionnel** et n'intervenir qu'en dernier ressort, lorsque tous les autres moyens spéciaux d'investigation auraient échoué (principe de proportionnalité). Elle devrait par ailleurs être soumise au contrôle continu d'une autorité extérieure, afin de prévenir tout abus et d'exclure immédiatement les conversations non pertinentes de l'enregistrement. Des garde-fous supplémentaires seront nécessaires afin d'éviter la censure constitutionnelle.

Par ailleurs, il importe également de prévoir dans la loi un certain nombre d'immunités pénales pour des infractions susceptibles d'être commises par des agents des services dans le cadre de leurs fonctions. Certaines infractions au code de la route ou des prises de vues photographiques pourraient notamment faire l'objet d'une immunité pénale dès lors qu'elles sont expressément autorisées par le directeur de service dans le cadre d'une mission.

De surcroît, il est nécessaire de permettre aux services d'accéder aux informations contenues dans certains fichiers de police (*cf. supra*). Notamment, l'accès direct au Traitement des antécédents judiciaires (TAJ), comme aux bases de données utilisées par le renseignement de proximité (PASP pour la police nationale, BDSP pour la gendarmerie nationale), pourrait être envisagé. Un contrôle *a posteriori*, identique à celui qui se pratique actuellement pour l'ensemble des fonctionnaires de police et de gendarmerie par le biais d'une identification par carte à puce, serait de nature à éviter toute dérive.

Enfin, **il s'avère aujourd'hui fondamental de permettre l'interconnexion des fichiers utiles aux services de renseignement**. Si le recoupement manuel des informations est aussi légal que précieux, la mission a pu constater combien il se révélait extrêmement fastidieux et pouvait réclamer un temps d'exécution dont les services ne disposent pas toujours. Par ailleurs, un tel rapprochement manuel ne permet pas nécessairement de faire émerger les « signaux faibles », qui concernent des individus dont les agissements, pris séparément, ne révèlent pas de danger potentiel. Le croisement des fichiers policiers et financiers pourrait également être utile. À l'heure où les nouvelles technologies facilitent grandement les entreprises terroristes, il semble contreproductif de se priver d'un tel outil dont l'exploitation peut aisément s'effectuer si des précautions sont prises en matière de contrôle de l'accès et de l'utilisation de ces fichiers, dans le respect des droits et libertés.

5. Renforcer la protection de l'anonymat et du secret

Au-delà de la sécurisation juridique des moyens technologiques à la disposition des services, il importe de mieux protéger l'anonymat des agents et de mieux garantir le secret de leurs activités.

Aussi, pour donner à la nouvelle infraction prévue par l'article 413-13 du code pénal toute son utilité, **la mission invite les autorités compétentes à systématiser les poursuites à l'encontre des personnes dévoilant l'identité d'agents des services de renseignement.** Une réflexion sur la peine d'amende prévue par l'article 39 *sexies* de la loi sur la presse, qui semble insuffisamment dissuasive, serait également profitable.

La protection du secret de la défense nationale implique pareillement la systématisation des poursuites à l'encontre d'individus commettant en toute conscience, et à des fins personnelles, les infractions de violation et de recel du secret de la défense nationale.

En outre, il importe de rendre plus protectrice la procédure de témoignage des agents des services. Certaines personnes entendues par la mission ont proposé de privilégier l'audition de représentants qualifiés de l'institution en lieu et place des agents personnellement impliqués. Dans certains pays, c'est le chef du service qui témoigne devant la justice des affaires traitées par celui-ci. Là encore, la solution législative retenue devra respecter les critères définis par la CEDH. En effet, dans l'arrêt *Van Mechelen et autres c. Pays Bas* du 23 avril 1997, si la Cour admet que « *l'utilisation de dépositions anonymes pour asseoir une condamnation n'est pas en toutes circonstances incompatible avec la Convention* », l'atteinte portée aux droits de la défense doit être compensée par la procédure suivie devant les autorités judiciaires. Par ailleurs, la préservation de l'anonymat des agents doit être justifiée par la nécessité concrète d'assurer leur protection ainsi que celle de leur famille ou de ne pas compromettre les opérations futures. Enfin, toutes les autres mesures moins attentatoires aux droits de la défense doivent au préalable avoir été envisagées.

De la même manière, **la violation du secret de l'instruction et son recel sont trop peu réprimés** à l'heure actuelle. Si la systématisation des poursuites est nécessaire, elle ne saurait suffire, étant donné les difficultés à réunir les preuves de cette violation. Les expériences étrangères peuvent, dans ce cas, constituer une féconde source d'inspiration. Le Royaume-Uni dispose ainsi d'une procédure civile intéressante, la *closed material procedure*, qui permet au juge d'accéder à des informations classifiées et d'en faire usage sans pour autant qu'elles doivent être versées au dossier et portées à la connaissance des parties.

L'existence d'un cadre juridique unitaire précisant les moyens et missions des services de renseignement revêt un caractère d'absolue nécessité afin que ces administrations puissent poursuivre leur action de défense des intérêts fondamentaux de la Nation. D'autant que, comme l'énonçait justement l'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe en 2005, « *le fonctionnement*

des services de renseignement doit être basé sur une législation claire et appropriée, supervisée par les tribunaux »...

Vos rapporteurs ont souhaité à la fois préciser la philosophie qui sous-tend ce cadre juridique et le contenu qu'ils envisagent de lui conférer. Il convient de signaler qu'il incomberait au Premier ministre, par le biais d'un arrêté, de fixer la liste des services de renseignement et de ceux développant des activités de renseignement habilités à recourir aux moyens spéciaux définis par la loi ⁽¹⁾. Ce faisant, le chef du Gouvernement déterminerait les contours des différents types de contrôle découlant naturellement de l'octroi de ces nouvelles prérogatives. Car le bénéfice d'un texte législatif résiderait également dans l'unification et le renforcement qu'il permettrait des divers mécanismes de contrôle.

II. CONJUGUER UNE PLURALITÉ DE CONTRÔLES AU PROFIT DES SERVICES ET DE LA DÉMOCRATIE

En démocratie, les citoyens comptent sur leurs services de renseignement pour garantir leur sécurité et celle de la Nation. Et il est probable que le jugement que portait l'un des pères du renseignement britannique, Reginald Victor, pendant la seconde guerre mondiale, dans un ouvrage de 1989 intitulé « *Reflections on Intelligence* », soit caduc. Il écrivait en effet : « *En l'absence de contrôle et d'inspection et en raison surtout des occasions qu'offre le renseignement de commettre des irrégularités, la seule garantie contre les dérives possible réside dans la solidité du sens moral des agents* ». Qui s'en contenterait aujourd'hui ?

Les citoyens souhaitent plus précisément le contrôle par un examen public minutieux des activités des services. Pour la mission, **cette fonction est vitale car d'elle dépend la légitimité des services secrets aux yeux du public**. C'est donc à ce titre qu'elle est peu à peu devenue, dans les démocraties occidentales, un élément constitutif de la bonne gouvernance dans le domaine de la sécurité.

Selon les pays, elle s'est structurée de diverses manières. Ainsi, le Canada, ou la Belgique disposent d'un comité de surveillance du renseignement, à la fois autonome et apolitique, qui n'a aucun lien de dépendance avec le Parlement mais adresse des rapports à ce dernier. À l'inverse, les États-Unis, l'Allemagne ou Israël ont décidé de confier cette responsabilité à leur corps législatif (respectivement le Congrès, le Bundestag et la Knesset). La Grande-Bretagne a, pour sa part, institué non un comité parlementaire de contrôle des services de renseignement mais un comité dépendant du Premier ministre et composé de parlementaires, ce qui lui confère un statut légal original et unique.

Mais pareille fonction peut ne pas relever exclusivement des institutions parlementaires. C'est ainsi qu'en Australie ou en Suisse, elle est exercée par un inspecteur général placé sous l'autorité du gouvernement. En Nouvelle-Zélande et

(1) Il faudrait, par conséquent, procéder à une légère réécriture de l'article 27 de la loi du 14 mars 2011 pour le débarrasser de l'ambiguïté soulignée plus haut.

en Suède la compétence relève d'une commission judiciaire tandis que l'Espagne a choisi de désigner un juge spécialisé pour cette tâche.

Le champ du contrôle est aussi relativement varié. Si la plupart des pays se cantonnent à l'examen rétrospectif des activités des services, quelques-uns (comme le Congrès américain ou le Stortinget norvégien) s'autorisent une forme de surveillance sur les opérations en cours.

Quant aux formes de ce contrôle, elles peuvent porter sur l'efficacité des organismes, y compris dans l'affectation des ressources, ou encore sur la conformité des activités de renseignement avec la loi, voire sur leur régularité déontologique. Un tel processus peut alors aboutir à la prise de directives exécutoires visant à remédier à des dysfonctionnements ou à la formulation de recommandations destinées au gouvernement et au service afin qu'ils adoptent des mesures correctives. Ces observations peuvent être rendues publiques ou au contraire tenues secrètes.

Sur le plan méthodologique, les diverses structures ne donnent pas la même définition au terme de « contrôle ».

Ainsi les Canadiens en distinguent-ils deux types : la « surveillance », qui relève de la supervision de la gestion d'un service, et l'« examen », qui vise à effectuer, *a posteriori*, une évaluation indépendante du fonctionnement d'une instance, en insistant sur les recommandations relatives aux mesures correctives.

S'inspirant librement de cette grille, **la mission a défini trois dimensions sur lesquelles elle a porté son attention : le contrôle interne, le contrôle externe de légalité et de proportionnalité, le contrôle externe de responsabilité.**

Le contrôle interne présente une double déclinaison. La première forme consiste en un contrôle interne exécutif que met en œuvre le Gouvernement afin de s'assurer du bon fonctionnement et de l'efficacité des services placés sous son autorité. La seconde forme correspond à un contrôle interne administratif que doit exercer tout chef de service afin de maîtriser le fonctionnement de son administration, d'impulser des réformes, de vérifier la bonne marche de la structure ainsi que la régularité des pratiques mises en œuvre.

Le contrôle externe de légalité et de proportionnalité ne saurait exister sans la reconnaissance des moyens spéciaux octroyés aux services de renseignement. Il consiste, dans ce cadre, à s'assurer que les demandes déposées par les administrations spécialisées respectent les conditions prévues par la loi et ne portent pas une atteinte disproportionnée aux droits et libertés des citoyens. La commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité joue dans ce domaine un rôle majeur.

Enfin, le contrôle externe de responsabilité est plus communément appelé « contrôle parlementaire ». En substance, **les élus de la Nation contrôlent non les**

services de renseignement eux-mêmes mais leur utilisation par le pouvoir exécutif. En effet, considérant que si ces services sont certes des administrations particulières, ils ne peuvent pour autant s'affranchir du cadre juridique national, considérant par ailleurs qu'il revient au pouvoir exécutif de répondre de leurs activités, il ne paraît dès lors pas fondé de leur réserver un traitement parlementaire spécifique. Rien ne saurait justifier que la représentation nationale s'y intéresse dans le détail, au-delà des nécessités de contrôle de la responsabilité gouvernementale, fonction fondamentale du pouvoir législatif dans la théorie de la séparation des pouvoirs. C'est d'ailleurs la position exprimée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001. Cette conception suppose néanmoins que les autres formes de contrôle fonctionnent efficacement.

Si l'on observe la situation de notre pays à l'aune de ce schéma-type, il est alors patent que **la France accuse un retard auquel la mission souhaite remédier** en proposant d'étoffer ces trois formes de contrôle.

A. AMÉLIORER LE CONTRÔLE INTERNE DES SERVICES

Les services de renseignement, à l'image de l'ensemble des administrations françaises, sont tenus de veiller à l'efficacité de leur action. Toutefois, en raison de la nature particulière des missions qu'ils exercent, il est malaisé de recourir à des avis extérieurs, sous forme d'audits par exemple, afin de déceler des sources éventuelles de dysfonctionnements. Aussi, la nécessité d'un contrôle interne s'impose-elle avec une impérieuse acuité dans la mesure où la moindre défaillance peut avoir des conséquences tragiques ou mettre en péril la sécurité de nos concitoyens.

Jusqu'à présent, nos services n'ont guère manifesté le souhait de développer cet outil pourtant indispensable à l'exercice de leurs missions. Dans ce contexte, vos rapporteurs formulent deux préconisations : le renforcement d'une part, du contrôle que le pouvoir exécutif effectue sur les administrations placées sous son autorité et, d'autre part, de celui réalisé par chaque instance de renseignement. Grâce à ces évolutions combinées, on peut légitimement espérer gagner en efficacité, rationaliser certaines procédures et, par conséquent, relever encore le niveau de protection de la sécurité et des intérêts supérieurs de notre pays.

1. Créer une inspection des services de renseignement

Dans la mesure où le pouvoir exécutif assume la responsabilité des actions conduites par les administrations sous sa tutelle, il semble naturel qu'il puisse s'intéresser à leur fonctionnement afin de s'assurer que ses directives sont bien appliquées, que les moyens octroyés sont utilisés à bon escient, que l'organisation des services correspond à des critères d'efficacité déterminés. Toutefois, à cette fin, **il est nécessaire que les autorités gouvernementales disposent d'un organe**

d’audit jouissant de solides garanties d’indépendance par rapport aux services. De surcroît, la nature des activités des services de renseignement plaide en faveur de la spécialisation de cette structure d’expertise afin de respecter la plus totale confidentialité des matières abordées.

Dans cette optique, le Groupe Orion, au sein de la Fondation Jean-Jaurès, a avancé l’idée d’une « *inspection générale du renseignement* » devant permettre au Gouvernement « *de disposer, pour l’ensemble des services, d’un organe de conseil et 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*⁽¹⁾ ». Cette inspection générale serait composée de personnes hautement qualifiées, soigneusement sélectionnées et indépendantes des services.

Si l’idée d’une telle instance, commune à l’ensemble des services de renseignement, peut apparaître séduisante, la mission n’a pas, pour sa part, souhaité envisager la création d’un nouveau corps de la fonction publique uniquement dédié au monde du renseignement. Elle a considéré qu’il convenait, plus simplement, de **désigner des inspecteurs au sein des corps existants** (Inspection générale de la police nationale, contrôle général des armées, inspection générale des finances, etc.) qui effectueraient une partie de leur mission au profit de l’Inspection des services de renseignement (ISR). Celle-ci pourrait être saisie, en cas de besoin, par le Premier ministre, les ministres compétents ou le Coordonnateur national du renseignement.

En application du principe de séparation des pouvoirs, **il ne paraît pas opportun que l’ISR puisse être saisie par la Délégation parlementaire au renseignement.** En revanche, celle-ci pourrait solliciter l’ouverture d’une mission d’inspection sur un sujet précis, et il appartiendrait alors au pouvoir exécutif d’apprécier la pertinence de pareille requête. Enfin, la DPR pourrait également être destinataire de certains rapports de l’ISR pour l’éclairer dans sa tâche.

Vos rapporteurs prônent donc la création d’un outil au profit de l’exécutif, de telle sorte que celui-ci puisse assumer pleinement la responsabilité des actions menées par les services de renseignement. Il s’agit d’une condition indispensable à l’exercice du pouvoir mais également à l’effectivité du contrôle parlementaire sur le Gouvernement. Cependant, la création de l’ISR ne devrait en rien dissuader les services d’étoffer leurs propres mécanismes de contrôle interne.

2. Étoffer le contrôle interne administratif

Trop longtemps délaissée, la mission de contrôle interne administratif connaît un certain regain – encore trop timide – en raison de dysfonctionnements tragiques (l’affaire Merah pour la DCRI) ou de nécessités budgétaires (l’efficience

(1) *Observatoire de la défense/Orion, Le renseignement en France : quelles perspectives ?*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2012, p. 29-30.

devenant un impératif vital) qui viennent s'ajouter aux traditionnels impératifs de sécurité inhérents aux services de renseignement.

De fait, bien que créée en 2008, la DCRI ne manifesta pas un grand esprit d'initiative en matière de contrôle interne : seule une cellule budgétaire s'assurait de son efficacité « lollique » indépendamment des questions de pure sécurité interne. Au surplus, en sa qualité de direction active de la DGPN, la DCRI était susceptible de faire l'objet d'un contrôle interne de la part de l'inspection générale de la police nationale. Pour autant, il semble que pareille procédure n'ait jamais été initiée puisque même le rapport Leonnet/Desprats commandé par Manuel Valls à la suite de l'affaire Merah a été réalisé par des fonctionnaires désignés *intuitu personae* par le ministre et non en raison de leur appartenance à un corps d'inspection. Ce rapport soulignait d'ailleurs : « *il est nécessaire de réfléchir à la mise en place d'un véritable outil d'audit et d'inspection au sein du renseignement intérieur [ayant vocation] à réagir utilement par rapport à un dysfonctionnement ou une défaillance* ». En sus, les deux auteurs envisageaient que cette nouvelle structure puisse, à terme, ne pas se limiter à ce seul objet mais qu'il lui soit également loisible d'intervenir de manière préventive en réalisant par exemple des audits à l'occasion de la prise de poste d'un nouveau chef de service.

À la suite de ces recommandations, le nouveau directeur central du renseignement intérieur a créé un poste d'inspecteur technique. Son titulaire supervise un pôle « audit et méthodes » (consacré aux études juridiques, au pilotage de performance, aux questions d'éthique, à certains aspects de la formation, à des audits de management et de commandement...) et un pôle « sécurité et contrôle » (chargé des habilitations, des enquêtes de sécurité, de la protection des sites, du contrôle des systèmes informatiques, de certains aspects relatifs à la gestion des sources humaines...). En substance, le service de renseignement intérieur a donc judicieusement opté pour un développement de ses capacités de contrôle interne pour remédier à certaines failles organisationnelles et s'assurer du bon exercice de ses activités. La mission salue ce louable effort et souhaite qu'il s'inscrive dans la durée.

Les services relevant du ministère de la Défense relèvent du contrôle général des armées. Assimilable à une inspection générale, celui-ci exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation au bénéfice de l'ensemble des organismes placés sous l'autorité ou la tutelle du ministre ⁽¹⁾.

Néanmoins, les trois services (DGSE, DRM, DPSD) ont souhaité se doter, ou vont le faire, de structures propres.

(1) *L'article D. 3123-1 du code de la défense dispose que le contrôle général des armées « assiste le ministre chargé des armées pour la direction de son ministère en vérifiant, dans tous les organismes soumis à son autorité ou à sa tutelle, l'observation des lois, règlements et instructions ministérielles ainsi que l'opportunité des décisions et l'efficacité des résultats au regard des objectifs fixés et du bon emploi des deniers publics ».*

La Direction générale de la sécurité extérieure a institué un poste d'inspecteur général – à l'image des structures opérant au sein des armées ou de la gendarmerie nationale – et une instance d'audit permanente, à laquelle un contrôleur général est affecté à temps plein. Statutairement indépendant, le contrôleur général apporte un regard extérieur au fonctionnement du service. Il doit s'assurer du bon fonctionnement de la DGSE et de la fiabilité de l'information décisionnelle. Sa mission est orientée prioritairement vers la maîtrise des risques et la qualité du contrôle interne des directions et services.

L'inspection générale a quant à elle pour mission de procéder à des enquêtes, vérifications, évaluations ou études relatives au fonctionnement de tous les organismes relevant de la DGSE. Le cas échéant, elle propose au directeur général des mesures correctives et d'amélioration. Le chef du service de l'inspection générale assume par ailleurs la fonction de médiateur de la DGSE.

Si la mission a constaté que ces deux organes cohabitent sans heurt, la logique voudrait cependant que leurs fonctions respectives soient assumées par une seule entité.

Après l'adoption de la LOLF en 2001, la DRM a créé une cellule de pilotage. Celle-ci réalise des missions d'audit interne concernant les fonds spéciaux (** par an) et les éventuelles carences du service (** par an), mais aussi des missions de contrôle de gestion ainsi que des différentes entités chargées de l'inspection interne dans les sous-directions du service. Au total, près d'une demi-douzaine de personnes concourent au travail de cette cellule.

Enfin, la DPSD s'apprête à structurer un bureau de contrôle interne pour l'été 2013. Cette structure de ** personnes sera chargée d'effectuer un contrôle de gestion, de superviser la sécurité des systèmes informatiques, de mener des missions d'inspection et d'audit. Cette mutation viendra parachever le mouvement de centralisation opéré lors de la réforme entreprise par le service en 2010, qui a consisté à octroyer un important pouvoir de contrôle au directeur adjoint opération en matière d'interceptions de sécurité, de gestion des fonds spéciaux, d'emploi des moyens spécialisés, de gestion des sources...

En ce qui concerne les services économiques, la dimension de TRACFIN (près de 80 personnes) ne justifie pas la création d'une cellule de contrôle interne même si cette mission est prise en compte par le directeur de l'instance. Quant à la DNRED, elle ne dispose pas non plus d'une structure de contrôle interne dédiée. La fonction est dès lors exercée par la hiérarchie. La DNRED peut cependant faire appel à l'Inspection des services de la Direction générale des douanes en cas de nécessité.

La quasi-totalité des services de renseignement disposent donc d'une instance de contrôle interne plus ou moins développée, signe de l'éveil progressif des consciences à cet enjeu. Mais les efforts et moyens déployés s'avèrent encore insuffisants. Vos rapporteurs plaident en faveur de la

systematisation et de la montée en puissance de ces pratiques par **la création d'un poste de contrôleur général dans chaque service**. Ce haut fonctionnaire disposerait des moyens nécessaires pour réaliser des missions de sécurité, d'audit et de contrôle de gestion au profit des directeurs. Par l'entremise de ce nouvel outil de pilotage, les chefs de service pourraient œuvrer dans le sens d'un fonctionnement optimal de leurs administrations.

Le contrôle interne revêt donc deux dimensions complémentaires qui permettent au pouvoir exécutif de bénéficier d'un instrument d'évaluation de ces administrations si particulières que sont les services de renseignement. Loin d'induire l'émergence de nouvelles instances bureaucratiques qui alourdiraient la bonne marche des services, l'ISR et les contrôleurs généraux doivent apporter un remède à certains dysfonctionnements, aider les fonctionnaires du renseignement à accomplir leurs missions mais également se traduire par une identification plus précise des besoins des différents organes. Pour la mission, le développement du contrôle interne constitue ainsi un facteur incontournable de modernisation de l'appareil français de renseignement.

B. AMPLIFIER LE CONTRÔLE EXTERNE DE LÉGALITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

L'avènement souhaité d'un cadre légal des activités de renseignement suppose un renforcement du contrôle externe de légalité et de proportionnalité des moyens utilisés par les services de renseignement sur le territoire national. Seule cette juste contrepartie peut permettre de conforter leur légitimité et de lever les éventuels soupçons dont ils font l'objet. Elle s'étend sur un large spectre qui recouvre tant les aspects comptables et financiers que les méthodes spécifiques de collecte du renseignement.

1. Conserver le contrôle comptable et financier des services

Élément fondamental de la vie d'une administration, le contrôle comptable et financier des services de renseignement est assuré par la Cour des comptes et par la commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS). Ces deux organismes apportent donc leur expertise à ces services afin de les aider à améliorer leurs indicateurs de gestion.

a) L'apport de la Cour des comptes

La Cour des comptes contrôle les services de renseignement à l'instar de l'ensemble des administrations de l'État. Cette opération trouve son fondement théorique dans l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, qui dispose que « [l]a société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Cependant, en matière de renseignement, l'intervention de la Cour est relativement récente puisqu'elle fut impulsée par Pierre Joxe à partir de 1993, alors qu'il occupait la fonction de Premier président.

Dans un courrier adressé à votre Rapporteur le 19 novembre 2012, l'actuel Premier président de la Cour des comptes indiquait que les contrôles effectués sur les services de renseignement par l'instance qu'il dirige ont conduit à des observations définitives à six reprises au cours de ces dix dernières années. Des observations définitives classées « confidentiel défense » ont porté, en 2003, sur la Direction centrale des renseignements généraux, en 2004 sur la fonction renseignement dans la Gendarmerie nationale et, en 2005, sur la Direction de la protection et de la sécurité de la défense. Des observations définitives classées « secret défense » ont quant à elles concerné, en 2005, la DGSE et, en 2006, la Direction du renseignement militaire. Enfin, un contrôle portant sur la DCRI est en cours.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, les observations et « *recommandations d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des services* » font l'objet de communications de la Cour des comptes aux ministres compétents. Lorsqu'elles ne sont pas classifiées, elles sont – en même temps que les réponses apportées par le pouvoir exécutif – transmises aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux commissions chargées des affaires sociales – en application des articles LO. 111-4 et LO. 111-5 du code de la sécurité sociale, matière de gestion des régimes sociaux – de chacune des assemblées parlementaires à l'expiration d'un délai de réponse de deux mois. Elles peuvent également être communiquées aux commissions d'enquête de chacune des assemblées parlementaires qui en formulent la demande.

Cependant, s'agissant de documents classifiés au titre du secret de la défense nationale, il serait logique que la Délégation parlementaire au renseignement puisse être habilitée à en prendre connaissance. Toutefois, elle ne figure pas aujourd'hui dans la liste des destinataires telle que dressée par le code des juridictions financières. Ainsi, en l'état actuel du droit, les résultats des contrôles de la Cour des comptes sur les services de renseignement ne sont-ils portés à la connaissance que des ministres compétents, ce qui en limite significativement l'impact. Par conséquent, **la mission estime souhaitable que la loi prévoie à l'avenir la transmission des observations de la Cour des comptes à la Délégation parlementaire au renseignement.**

b) La spécificité du contrôle de l'usage des fonds spéciaux

Les « fonds secrets » ont longtemps représenté un élément constitutif de la souveraineté absolue de l'État. Pourtant, comme l'ont rappelé Jacques Buisson et Xavier Cabannes ⁽¹⁾, chaque assemblée, sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, créait une commission spéciale composée de deux membres auxquels il incombait de réaliser le contrôle de ces masses financières. Lors de l'examen du budget, l'un des deux parlementaires se présentait à la tribune et déclarait sur l'honneur que leur usage avait été convenable.

Étonnamment, la République ne se conforma pas à cet usage, déniaut au pouvoir législatif ce que la monarchie lui avait accordé : la loi du 27 avril 1946 se contenta de rendre publique l'existence et l'utilisation par le pouvoir exécutif de ces fonds qui, n'étant plus secrets, prirent en conséquence le nom de « spéciaux » ⁽²⁾. Cependant, le texte législatif n'envisageait aucun contrôle en dehors du principe de responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. Puis le décret n° 47-2234 du 19 novembre 1947 instaura une commission de vérification de l'usage de ces fonds par le SDECE (service de documentation extérieure et de contre-espionnage).

Composée d'un Président de chambre à la Cour des comptes (président de la commission) et de deux commissaires nommés par décret du Président du Conseil parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de l'inspection générale des finances, la structure était chargée de vérifier l'utilisation des fonds, de remettre au Président du Conseil un rapport sur les conditions d'emploi des crédits et d'établir un procès-verbal constatant que les dépenses correspondaient bien aux pièces justificatives. Ce dernier document était remis au Président du Conseil et au ministre des Finances, puis transmis à la Cour des comptes, qui certifiait, dans sa déclaration générale de conformité, que le montant qui y figurait correspondait bien aux sommes décaissées.

La Commission était dotée de larges prérogatives dans la mesure où elle pouvait même procéder à la vérification de l'état sommaire des dépenses des opérations en cours. Elle avait également la faculté de déléguer l'un de ses membres pour réaliser des enquêtes dans le but de contrôler les faits retracés dans les documents comptables présentés par le SDECE lors de réunions prévues à cet effet.

L'instance fonctionna dans la plus parfaite discrétion jusqu'à sa disparition en 2001. Toutefois, l'utilisation des fonds spéciaux était soumise à un régime dérogatoire aux règles de la comptabilité publique : pas de séparation entre

(1) Jacques Buisson et Xavier Cabannes, « Les fonds spéciaux et le droit public financier », *Petites affiches*, 3 août 2001, n° 154, p. 15.

(2) Le premier alinéa de l'article 42 de la loi de 1946 limitait l'ouverture des crédits de fonds spéciaux au seul budget du Premier ministre qui était chargé de mettre à la disposition des ministres les dotations nécessaires au fonctionnement de leur département. Les dispositions qui prévoyaient l'établissement d'un décret de quitus mentionnant, pour chaque ministre, les sommes reçues, les sommes dépensées et le reliquat n'ont jamais été appliquées.

l'ordonnateur et le comptable, pas de contrôle juridictionnel de la Cour des comptes ni de contrôle parlementaire, cette tâche relevant de la seule Commission. Rappelons en outre que les pouvoirs des rapporteurs spéciaux des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont limités, dans leur champ d'inspection, par le secret de la défense nationale (cf. *infra*).

Si la loi de finances pour 2002 a remédié à cette défaillance du contrôle parlementaire, une censure du Conseil constitutionnel a néanmoins fortement borné les prérogatives de la nouvelle instance créée : la Commission de vérification des fonds spéciaux.

- ***La création d'une commission de vérification des fonds spéciaux***

En juillet 2001, en pleine polémique sur l'utilisation des fonds spéciaux par le Président Jacques Chirac, deux propositions de loi furent déposées à l'Assemblée nationale : la première était portée par Jean-Louis Debré⁽¹⁾, la seconde par Philippe de Villiers⁽²⁾. Si ce dernier n'évoquait aucun mécanisme de contrôle de l'utilisation des fonds spéciaux, l'ancien ministre de l'Intérieur préconisait en revanche la création d'une commission présidée par le Premier président de la Cour des comptes au sein de laquelle auraient siégé des parlementaires ainsi que des membres du Conseil d'État et des magistrats de la Cour de cassation. Cette commission devait procéder au contrôle de l'ensemble des fonds spéciaux désormais réservés aux seuls enjeux de sécurité.

Néanmoins, le projet de loi de finances pour 2002, déposé le 18 septembre 2001 par le Gouvernement, ne prévoyait nullement une réforme de ces fonds spéciaux. Ce n'est qu'en octobre que deux amendements de l'exécutif vinrent proposer l'instauration de la Commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS) après que François Logerot, Premier président de la Cour des comptes, eut remis au Premier ministre une note dédiée à cette question⁽³⁾.

Le 10 octobre 2001, il y concluait à la nécessité de maintenir le régime dérogatoire des fonds spéciaux pour permettre à l'État de « *pouvoir conduire dans le secret l'action de protection de la sécurité intérieure et extérieure de la collectivité nationale* ». Il jugeait notamment « *légitime que soit conservée la ligne budgétaire réservée à la DGSE* » et demandait le maintien à son profit « *d'un compte de dépôts échappant aux contrôles habituels en matière de dépense publique* ». Il proposait également que cette ligne « *soit élargie aux autres services concourant à la recherche du renseignement* ».

(1) Proposition de loi n° 3245 de MM. Jean-Louis Debré, Philippe Douste-Blazy et Jean-François Mattéi, relative à la transparence du fonctionnement des pouvoirs publics et portant suppression des fonds spéciaux, 16 juillet 2001.

(2) Proposition de loi n° 3238 de M. Philippe de Villiers, tendant à supprimer les fonds spéciaux tels que définis à l'article 42 de la loi n° 46-854 du 27 avril 1946, 16 juillet 2001.

(3) Consultable sur le site de la Documentation française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000737-note-a-l-attention-de-monsieur-le-premier-ministre-relative-au-regime-des-fonds>

Il soulignait en revanche que toutes les dépenses qui n'avaient pas de rapport avec la protection de la sécurité intérieure et extérieure de l'État devaient être réintégrées dans les lignes budgétaires de droit commun finançant des dépenses de rémunérations ou de fonctionnement.

François Logerot examinait aussi la question du contrôle externe de l'usage des fonds spéciaux qui était alors assuré, pour les seules dépenses du SDECE, puis de la DGSE, par la commission spéciale de vérification précitée.

Il recommandait le maintien de ce contrôle externe sur les fonds spéciaux afin « *de vérifier la sincérité des imputations dont ils font l'objet et d'en rendre compte au gouvernement* ». Selon lui, il convenait de l'étendre à l'ensemble des services détenteurs de fonds spéciaux, mais aucune proposition n'était formulée quant à ses modalités concrètes.

Un consensus semblait donc se dégager autour de l'idée de restreindre l'usage de ces fonds aux seules questions de sécurité et d'introduire des parlementaires dans la structure chargée de leur contrôle (en conformité avec l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : « *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.* »)

Toutefois, **le Gouvernement fit preuve d'une audace limitée** lorsqu'il s'agit de définir le périmètre de la nouvelle CVFS ⁽¹⁾, instituée à l'article 154 de la loi de finances : il se contenta en effet de reproduire la quasi-totalité du décret de 1947 en intégrant des parlementaires dans le collège, suivant ainsi la proposition consensuelle du Premier président de la Cour des comptes.

Pourtant, les sénateurs de l'opposition saisirent le Conseil constitutionnel au motif que « *cet article encourt, sinon la censure, du moins de strictes réserves d'interprétation en ce qu'il enfreint le principe de la séparation des pouvoirs et, en particulier, l'exclusivité des responsabilités du Président de la République et du Premier ministre en matière de défense nationale* ». Ils observaient que la désignation au sein de la commission n'était pas subordonnée à une habilitation de niveau Très Secret-Défense (qui suppose l'accord du Premier ministre). Ensuite, ils soulignaient que la commission était appelée à obtenir communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours (ce qui était, selon eux, susceptible de compromettre leur sécurité). Enfin, ils insistaient sur le fait qu'elle ne pouvait confier à l'un de ses membres ses pouvoirs d'enquêtes et d'investigations en vue de contrôler les faits retracés dans les documents comptables soumis à sa vérification. Ils concluaient donc que « *[t]outes ces prérogatives sont excessives et mettent en péril la sécurité des opérations des*

(1) Comme le remarque Xavier Cabannes, « La réforme des fonds spéciaux », *Droit et défense*, janvier 2002, p. 39.

services secrets, ainsi que, par conséquent, la séparation des pouvoirs elle-même⁽¹⁾. »

Le Gouvernement, dans ses observations sur les recours dirigés contre la loi de finances⁽²⁾, rétorqua sur deux principaux points que « *la volonté du législateur est de placer l'utilisation de ces fonds sous le contrôle du Parlement, comme dans plusieurs démocraties comparables à la France*⁽³⁾. Cette volonté se traduit notamment par la prééminence des parlementaires dans la composition de la commission (quatre sur six) et le fait que la présidence soit confiée à l'un d'entre eux. » Dans ce cadre, les risques pour la sécurité nationale dénoncés par les sénateurs sont évités grâce au respect du secret de la défense nationale prévu par la loi.

En outre, le Gouvernement observait que l'objet même des investigations décrites, qui consistent à vérifier la conformité de l'emploi des crédits à la destination qui leur a été assignée par la loi de finances, et non à participer aux décisions appartenant au pouvoir exécutif quant au choix et à la réalisation des opérations, ne pouvait pas être considéré comme mettant en cause la séparation des pouvoirs.

Le seul point d'accord entre le Gouvernement et le Sénat résidait dans la nature parlementaire du contrôle effectué par la CVFS⁽⁴⁾. Pourtant, la doctrine s'étonna de cette qualification⁽⁵⁾ : pouvait-on parler de contrôle dès lors que le législateur ne prévoyait aucun pouvoir de sanction, de réformation voire de recommandation publique et que la production est confidentielle⁽⁶⁾ ? Mais le Conseil constitutionnel s'est rangé aux arguments des sénateurs dans sa **décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001**⁽⁷⁾ dans laquelle il estime que le **Parlement ne saurait intervenir dans les « opérations en cours »**. La censure a donc porté sur cet aspect précis et sur le pouvoir d'enquête conféré à la commission (aspects étonnamment liés dans le raisonnement du Conseil). De manière quelque peu prétorienne⁽⁸⁾ et sans tenir compte des arguments présentés par le pouvoir exécutif lui-même, le Conseil constitutionnel a ainsi fortement borné le périmètre du contrôle parlementaire (cf. *infra*), l'a privé de pouvoir d'enquête et a consacré la notion « d'opération » **sans que celle-ci ne jouisse d'une réelle définition juridique**. Cependant, « *on ne voit pas en quoi*

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

(2) Journal officiel du 29 décembre 2001.

(3) À ce titre, le Gouvernement aurait pu citer le cas de l'Allemagne, où neuf membres de la commission des finances du Bundestag sont désignés à cette fin et forment « le comité de confiance ».

(4) C'est bien le Gouvernement et les parlementaires qui affirment cette nature parlementaire et non le Conseil constitutionnel comme l'avance Sandrine Coursoux-Bruyère, « Les fonds spéciaux : les zones d'ombre de la réforme », Petites affiches, 5 janvier 2006, n°4.

(5) Cf. par exemple Xavier Cabannes, « La réforme des fonds spéciaux », op. cit., p. 38.

(6) Sandrine Coursoux-Bruyère, op. cit.

(7) Sans fournir plus d'explications supplémentaires que celles proposées par les sénateurs dans sa décision ou dans les commentaires publiés par la suite (in Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n°12).

(8) Xavier Cabannes formule des critiques identiques in « La réforme des fonds spéciaux », op. cit., note 33 p. 38.

l'interdiction pour la commission de contrôler les opérations en cours, l'empêcherait pour les actions achevées⁽¹⁾ » (cf. *infra*).

Au final, la réforme de 2001, pourtant censée amplifier les dispositions du décret de 1947, s'est traduite par un recul dans le contrôle des fonds spéciaux. De surcroît, la composition de la CVFS a connu une évolution notoire avec le retrait des magistrats de la Cour des comptes, conformément au souhait de Philippe Séguin lorsqu'il était premier président de la juridiction. Cette décision, sur laquelle les parlementaires membres de la Commission ont vainement tenté de le faire revenir, n'a pas été dénoncée par son successeur, Didier Migaud. Vos rapporteurs s'étonnent de cette situation. Sans doute la Cour défend-elle ainsi son « pré carré » et n'entend pas voir certains de ses membres siéger dans une instance majoritairement composée de parlementaires.

Pour autant, la Commission, composée uniquement des quatre parlementaires, paraît avoir poursuivi ses travaux de manière satisfaisante.

- ***Un contrôle purement comptable***

Selon l'article 154 de la loi de finances pour 2002, la Commission est « chargée de s'assurer » que les fonds spéciaux « sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi de finances ».

Elle a donc pour mission d'effectuer un contrôle de régularité des comptes des dépenses réalisées sur fonds spéciaux en s'assurant de la sincérité de leur imputation comptable. Il lui appartient ainsi de vérifier que ces fonds ont bien été utilisés pour financer des dépenses qui, en raison de leur nature particulière, ne sauraient être financées par un autre truchement.

C'est donc bien un contrôle comptable qui est dévolu à la commission de vérification et non pas une mission, plus large, de contrôle de l'action du Gouvernement, voire d'évaluation d'une politique publique, qui sont pourtant des prérogatives essentielles des parlementaires.

Pour exercer ce contrôle, la Commission dispose de pouvoirs étendus (dans les limites de la censure du Conseil constitutionnel) : toutes les informations nécessaires à sa mission doivent lui être fournies. Elle est notamment en droit de prendre connaissance de « tous les documents, pièces et rapports susceptibles de justifier les dépenses considérées et l'emploi des fonds correspondants ». Elle est également habilitée à se faire « représenter les registres, états, journaux, décisions et toutes pièces justificatives propres à l'éclairer ». La mission a ainsi appris que les membres de la Commission pouvaient se déplacer partout où sont dépensés les fonds spéciaux.

La Commission a la charge d'établir, pour chaque exercice budgétaire clos, un rapport sur les conditions d'emploi de ces fonds et un procès-verbal

(1) Sandrine Cursoux-Bruyère, op. cit.

constatant que les dépenses réalisées sur ceux-ci sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal. L'ensemble de ces documents est classifié.

Tous les membres de la Commission sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leur mandat et sont soumis à cet égard aux dispositions du code pénal relatives aux atteintes au secret de la défense nationale. En outre, la divulgation ou la publication, dans un délai de trente ans, d'une information relative aux travaux de la Commission est interdite sous peine de sanctions pénales.

Le rapport est remis par le Président de la Commission au Président de la République, au Premier ministre ainsi qu'aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le procès-verbal est adressé par le Président de la Commission au Premier ministre et au ministre chargé du budget qui le transmet à la Cour des comptes.

- ***La question des opérations en cours***

S'agissant des dépenses se rattachant à des opérations en cours, le texte adopté par le Parlement pour l'article 154 de la loi de finances pour 2002 avait prévu que la Commission pouvait recevoir communication de leur état. Il lui avait également donné le pouvoir de « *déléguer un de ses membres pour procéder à toutes enquêtes et investigations en vue de contrôler les faits retracés dans les documents comptables soumis à sa vérification* » et portant sur des opérations en cours. Ces dispositions ont été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel, comme il a été évoqué plus haut.

En pratique une dépense opérationnelle ne peut donc être vérifiée de manière détaillée par la Commission que dans la mesure où l'opération qu'elle finance est achevée.

Ce terme d'« opération » pouvant faire l'objet d'interprétations extensives qui auraient pour effet de priver ses contrôles de toute effectivité, la Commission estime qu'il convient de lui donner une définition stricte. Elle considère donc que la notion d'« opération » recouvre un ensemble d'actions menées en vue d'obtenir un résultat opérationnel déterminé. Lorsque ce résultat est atteint, elle estime avoir *de jure* accès aux pièces relatives à cet ensemble d'actions.

En pratique, elle ne semble pas avoir rencontré, dans les vérifications qu'elle a réalisées, de point de désaccord avec les services attributaires sur le périmètre de son contrôle.

Les modalités et finalités du contrôle comptable et financier des services de renseignement apparaissent comme le fruit d'une histoire parfois balbutiante. A ce titre, la Cour des comptes œuvre, en ce domaine, à l'usage exclusif du pouvoir exécutif tandis que la CVFS s'est peu à peu rapprochée d'un contrôle parlementaire des fonds spéciaux alloués aux services. Si une modification du

Code des juridictions financières permettrait une évolution appréciable du contrôle effectué par la Cour des comptes, **il semblerait souhaitable d’achever le processus de « parlementarisation » de la CVFS** (cf. *infra*). Un autre pan du contrôle externe mérite également d’être développé : il s’agit du contrôle de légalité et de proportionnalité qui s’avère lacunaire en raison des carences législatives précédemment dénoncées.

2. Pour une Commission de contrôle des activités de renseignement

Vos rapporteurs ont déjà évoqué les moyens nouveaux de collecte de données dont ils souhaitent voir dotés les services. Mais un tel élargissement de leurs prérogatives ne saurait s’envisager que s’il s’accompagne d’un contrôle de légalité et de proportionnalité dont l’exercice ne peut être confié qu’à une autorité administrative indépendante.

La mission préconise donc la création d’une Commission de contrôle des activités du renseignement (CCAR) construite sur le modèle abouti de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) qu’elle absorberait.

• *Conçue sur le modèle de la CNCIS*

La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité a été instaurée par la loi du 10 juillet 1991. Comme cela a déjà été rappelé, elle est chargée de la vérification de la légalité des demandes d’interceptions de sécurité.

À cette fin, elle met en œuvre un contrôle systématique et exhaustif de l’ensemble de ces requêtes. Il consiste tout d’abord à vérifier la motivation et la justification de la demande d’interception de sécurité. Ensuite, le contrôle de l’exécution de ces procédures porte sur trois points : l’enregistrement, la transcription et la durée des interceptions, les visites sur les sites et l’instruction des réclamations des particuliers ainsi que les éventuelles dénonciations à l’autorité judiciaire.

La CNCIS est également chargée du contrôle des réquisitions administratives des données de connexion. La demande initiale est effectuée par un fonctionnaire habilité appartenant à l’un des services de prévention du terrorisme ⁽¹⁾. Elle est ensuite transmise par l’UCLAT ⁽²⁾ à la personnalité qualifiée ou à l’un de ses adjoints en cas d’empêchement. En substance, la décision de celle-ci s’impose, quelle qu’en soit la nature : acceptation, refus ou demande d’information complémentaire. Il ne s’agit en effet pas d’un simple avis, à la différence de celui de la CNCIS sur les interceptions de sécurité. Parallèlement à cette procédure, l’autorité administrative reçoit communication dans les sept jours des requêtes approuvées par la personnalité qualifiée, ce qui lui permet d’exercer

(1) *Dépendant du ministère de l’Intérieur.*

(2) *Unité de coordination de la lutte anti-terroriste.*

son pouvoir de contrôle. Les demandes des services, accompagnées de leur motivation, sont en outre enregistrées et adressées à la CNCIS qui peut procéder à un contrôle à tout moment.

Au fil du temps, elle a su intelligemment faire évoluer sa doctrine, sachant s'adapter à l'évolution des motivations formulées par les services opérationnels. Aussi, de l'avis des personnes entendues par la mission, ce dispositif de contrôle fonctionne-t-il de manière tout à fait satisfaisante et constitue-t-il **un bon exemple de ce que la mission appréhende comme un contrôle efficace de légalité et de proportionnalité.**

Sur ce modèle, la **CCAR serait une autorité administrative indépendante** chargée de veiller au respect des libertés publiques et des dispositions de la loi sur les activités de renseignement par les services. Dans les faits, 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.

La CCAR ne réaliserait pas un contrôle de subsidiarité des moyens dont l'usage est envisagé par les services, celui-ci pouvant s'apparenter à un examen d'opportunité relevant, selon la mission, de l'unique compétence du pouvoir exécutif. De même, elle ne saurait être considérée comme un service d'audit des administrations du renseignement – mission qui relève là encore de la seule prérogative du pouvoir exécutif dont on peut attendre qu'il use de toute son influence afin de s'assurer de l'efficacité des instances placées sous ses ordres.

Par l'absorption de la CNCIS – avec ses moyens et ses archives –, cette autorité administrative indépendante unique rendrait plus lisible l'activité de contrôle. En outre, la CNIL et la CCSDN pourraient solliciter son avis en cas de besoin (sans qu'un quelconque lien de subordination ne s'établisse entre ces structures).

La CCAR serait présidée par une personnalité désignée par décret en conseil des ministres, sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes parmi les membres de leurs institutions respectives. Elle comprendrait, en outre, quatre membres du Conseil d'État et autant de magistrats de la Cour des comptes désignés par ces juridictions ainsi que deux personnalités qualifiées ayant la qualité de fonctionnaire ou de militaire désignées par le Premier ministre (comme de coutume pour les autorités administratives indépendantes). Ses membres seraient nommés pour un mandat de six ans renouvelable une fois, ce qui permettrait de les installer dans la durée tout en les déconnectant des cycles politiques.

- ***Dotée de moyens adaptés***

La Commission exercerait sa mission de contrôle dans le strict respect du secret de la défense nationale.

Elle pourrait requérir des services de renseignement tous les documents, pièces et rapports susceptibles de l'éclairer. Elle n'aurait cependant pas accès aux documents, pièces et rapports communiqués par des instances étrangères ou des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement – ni à l'identité des sources des différents services.

Il lui serait loisible de mener des auditions de membres actifs ou retraités de ces mêmes services, de requérir la collaboration d'experts ou d'interprètes et d'obtenir l'appui de l'inspection des services de renseignement, placée auprès du Premier ministre.

Naturellement, la CCAR disposerait d'une équipe administrative suffisamment pourvue pour assumer la tâche assignée par la loi. En outre, elle bénéficierait d'un service d'enquête chargé d'assister les membres de la commission dans leurs opérations. Ces enquêteurs, nommés pour une durée de cinq ans renouvelable, seraient issus de l'institution policière ou du renseignement. Ils ne pourraient pas avoir la qualité d'officier de police judiciaire le temps de leur affectation à la CCAR.

- ***Chargée du contrôle des méthodes de collecte des données***

Lorsque la loi soumettrait à autorisation la mise en œuvre d'un moyen particulier d'investigation et de recueil du renseignement (cf. *infra*), celle-ci serait accordée par le président de la CCAR, sur demande écrite et motivée du Premier ministre, du ministre de la Défense, du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Économie et des finances, ou, par délégation, de leur directeur de cabinet.

La Commission désignerait en son sein deux membres parmi ceux issus du Conseil d'État et de la Cour des comptes, qui composeraient, avec le président, le « collège de contrôle », lequel assurerait son fonctionnement quotidien.

En pratique, et hors cas d'urgence absolue, le président disposerait de quarante-huit heures pour rendre sa décision. Dans ce délai, il réunirait les autres membres du collège de contrôle pour requérir leur avis sur la légalité et la nécessaire proportionnalité de l'autorisation demandée.

Les membres de la Commission seraient informés de la décision dans les vingt-quatre heures. Si deux d'entre eux au moins lui en faisaient la demande, le président réunirait la commission. Celle-ci devrait alors statuer dans les sept jours suivant la décision initiale. Par ailleurs, en cas de nécessité, notamment si un doute sérieux venait à se manifester, le Président aurait la possibilité de réunir l'intégralité de la commission.

L'autorisation serait délivrée pour une durée maximale de quatre mois. Elle cesserait de plein droit de produire effet à l'expiration de ce délai. Elle ne pourrait être renouvelée que dans les mêmes conditions de forme et de durée.

Dans le cas où la commission estimerait qu'une autorisation a été accordée en méconnaissance des dispositions de la loi, elle adresserait au service impliqué ainsi qu'au Premier ministre une recommandation tendant à ce que la mise en œuvre du moyen particulier d'investigation et de recueil du renseignement concerné soit interrompue et le matériel collecté détruit.

En cas de refus d'autorisation par la Commission ou son collège de contrôle, le chef de Gouvernement pourrait néanmoins, pour des raisons d'urgence et d'intérêt national majeur, autoriser le service à recourir au moyen en question.

Chaque service pourrait faire l'objet de contrôles, notamment inopinés, décidés par la Commission ou demandés par la Délégation parlementaire au renseignement.

Le type de contrôle que la mission entend voir confier à la CCAR repose sur la même logique que celle applicable actuellement en matière d'interceptions de sécurité : l'autorisation serait délivrée *ex ante* pour la sonorisation, la pénétration de locaux et de systèmes de traitement des données, la pose de balises et les interceptions de sécurité.

Tous les acteurs du renseignement entendus par la mission reconnaissent la fluidité constatée en matière d'interceptions de sécurité. Il s'agirait donc d'étendre ce fonctionnement aux nouveaux moyens légaux octroyés. De plus, ces dispositions garantiraient le respect des libertés publiques et responsabiliseraient le ministre demandeur : celui-ci porterait en effet une attention vigilante aux demandes soumises à sa signature par les services placés sous son autorité – il s'agit là de la première condition d'un contrôle interne efficace.

L'usage des fausses identités ferait également l'objet d'une inscription sur un registre contrôlé au moins une fois par an par la CCAR. Enfin, les opérations classifiées – manifestations de la souveraineté de l'État – pourraient donner lieu à une information de la Commission pour le cas où le service souhaiterait offrir à ses agents une éventuelle protection. Cependant, la CCAR ne délivrerait pas d'autorisation en ce domaine régalien et ne détiendrait aucune capacité de contrôle en la matière.

- *L'éventuel obstacle posé par l'article 66 de la Constitution*

Dans la mesure où vos rapporteurs ont souhaité conférer aux opérations de police administrative des moyens aujourd'hui octroyés aux opérations de police judiciaire, la question de l'instance qualifiée pour autoriser la mise en œuvre de ces moyens spéciaux peut se poser.

Dans la description des moyens existant en police judiciaire, il a été souligné à plusieurs reprises que l'autorisation de mise en œuvre était délivrée par l'autorité judiciaire. Or, certains juristes considèrent que les moyens très intrusifs prévus par vos rapporteurs au bénéfice des services de renseignement ne pourraient faire l'économie du même mécanisme d'autorisation, selon les termes de l'article 66 de la Constitution qui dispose : « *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.* » Animée par une logique similaire, l'Espagne a d'ailleurs fait le choix de confier à un juge cette tâche, sans pour autant assurer efficacement la protection des libertés fondamentales ⁽¹⁾.

Pourtant, **pareille prise de position méconnaît la jurisprudence du Conseil constitutionnel** ⁽²⁾. En effet, le Conseil a très clairement indiqué que l'article 66 visait non l'ensemble des libertés individuelles, mais la liberté de ne pas être arbitrairement détenu. Dès lors, le caractère intrusif des mécanismes envisagés, s'il peut entamer les libertés individuelles, ne se heurte guère à l'article précité en l'absence de toute contrainte physique.

De surcroît, le juge constitutionnel établit une distinction entre la police judiciaire, dédiée à la répression d'une infraction ainsi qu'à la recherche de ses auteurs, et la police administrative qui a pour but de « *faire cesser un trouble déjà né, fût-il constitutif d'infraction, et [de concourir à] la prévention des infractions* ». Dès lors, si les moyens octroyés dans le cadre de la première activité sont soumis à l'autorisation du juge (la jurisprudence est constante sur cette question), les moyens prévus dans le cadre de la seconde activité relèvent de la responsabilité du pouvoir exécutif ⁽³⁾. En ce sens, le Conseil constitutionnel considère que la loi de 1991 relative aux interceptions de sécurité constitue un bon modèle pour fonder une réflexion spécifique à cette thématique.

En revanche, le Conseil constitutionnel avait posé, dans sa décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, la nécessité que les pouvoirs d'investigation octroyés soient précisément définis, qu'ils répondent à un objectif déterminé (les intérêts fondamentaux de la Nation ou la sauvegarde de l'ordre public ⁽⁴⁾ dans le cas présent), qu'ils fassent l'objet d'un cadre légal et qu'ils soient soumis à des contrôles ⁽⁵⁾.

Aussi, tant le périmètre de la loi, que le cadre prévu pour mettre en œuvre les moyens spéciaux d'investigation envisagés ou encore l'instance chargée de délivrer une autorisation (une AAI) ne se heurtent en rien à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Au contraire, la volonté de la mission réside précisément

(1) Cf. *La position défendue par Concepción Pérez Villalobos, Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*, Granada, Grupo editorial universitario, 2002, 144p.

(2) Cf. *Commentaire de la décision n°2005-532 DC du 19 janvier 2006*, Les cahiers du Conseil constitutionnel, n°20, 16p.

(3) *Décision n°2005-532 DC du 19 janvier 2006*.

(4) *Décision n°2003-467 DC du 13 mars 2003 pour cette dernière exigence*.

(5) *Nous avons évoqué ces exigences dans le chapitre consacré à la loi relative aux activités de renseignement*.

dans l'émergence d'un cadre légal (avec les contrôles qui en découlent) afin de respecter pleinement les libertés fondamentales de nos concitoyens. En l'espèce, **le caractère rétrograde de certains raisonnements ne saurait se prévaloir de l'onction constitutionnelle.**

- *Travaillant avec la DPR et l'autorité judiciaire*

La Commission remettrait chaque année à la délégation parlementaire au renseignement un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité, couvert par le secret de la défense nationale. Elle lui adresserait, à tout moment, les observations qu'elle jugerait utiles. Elle communiquerait également ces documents au Premier ministre.

La délégation parlementaire au renseignement pourrait la solliciter pour son information sur des points précis.

Dans le cas où la délégation serait conduite à faire usage des pouvoirs de contrôle que la loi pourrait lui conférer, elle serait susceptible de requérir l'aide du service d'enquête de la CCAR qui, pendant la durée de ce contrôle, relèverait de la seule autorité de la DPR dans les limites des dispositions constitutionnelles et de leur interprétation par le Conseil constitutionnel.

Parallèlement, la CCAR aurait la faculté de fournir à l'autorité judiciaire des avis sur la légalité de preuves présentées par les services de renseignement dans le cadre d'une procédure. Ce modèle s'avère beaucoup plus compatible avec notre système juridique que l'exemple du *commissioner* britannique, tout en se conformant au principe du procès équitable sans pour autant mettre en péril l'activité et les sources des administrations spécialisées (notamment grâce au respect de la règle du tiers service).

La Justice pourrait également requérir l'aide du service d'enquête de la CCAR dans le cadre de procédures relatives à des crimes ou délits commis par les membres des services de renseignement. Pendant cette période, les membres de ce service d'enquête relèveraient de la seule autorité judiciaire.

D'une manière générale, celle-ci veillerait à informer la CCAR de toute ouverture d'enquête judiciaire impliquant les services de renseignement, dans le respect du code de procédure pénale, et à lui transmettre systématiquement une copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres de ces services.

- *En capacité de traiter des plaintes venant des citoyens*

De sa propre initiative, sur réclamation de la DPR ou de toute personne y ayant un intérêt direct et personnel, la commission pourrait procéder au contrôle des moyens particuliers d'investigation et de recueil du renseignement en vue de vérifier s'ils ont bien été mis en œuvre dans le respect des dispositions de la loi.

En cas de violation de celles-ci, elle adresserait une recommandation au Premier ministre et au chef de service concerné.

Après un contrôle faisant suite à une réclamation, il serait notifié à l'auteur de cette dernière qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires.

À titre de comparaison, ces fonctions sont assumées, en Belgique, par le comité « R » et, au Canada, par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSRAS).

Pour la mission, la création de la CCAR représenterait un progrès pour la démocratie mais également pour les instances de renseignement qui bénéficieraient ainsi de moyens spécialisés supplémentaires. Le modèle préconisé résulte d'une synthèse entre les exigences de contrôle (notamment posées par la CEDH) et les nécessités induites par les missions des services spécialisés. Néanmoins, il ne saurait assurer à lui seul le contrôle externe des activités de renseignement. Dans cette optique, le contrôle parlementaire doit prendre toute son ampleur.

C. BÂTIR UN CONTRÔLE EXTERNE DE RESPONSABILITÉ : LE RÔLE DU PARLEMENT

Si la relation des parlementaires avec les services de renseignement peut ou a pu s'avérer longtemps problématique pour diverses raisons ⁽¹⁾, la création de la Délégation parlementaire au renseignement en octobre 2007 a constitué un indéniable premier pas vers un meilleur contrôle externe de responsabilité par le Parlement. Toutefois, le modèle adopté (un « suivi » plutôt qu'un « contrôle » des services) n'emporte pas l'adhésion de la mission qui souhaite **franchir une étape supplémentaire**.

1. Concilier les règles applicables au secret de la défense nationale et le statut des parlementaires

Le contrôle parlementaire des services est un « *serpent de mer* »² qui s'est beaucoup nourri de la contradiction supposée entre la propension de la représentation nationale à la transparence et l'existence du « secret-défense ». Si nul ne conteste le principe même de la classification d'informations relatives à la défense nationale afin de protéger l'action de l'État, les méthodes employées ou les partenariats noués, le fait d'opposer ce secret défense au Parlement pose évidemment problème puisqu'une telle configuration a pour principale conséquence de restreindre considérablement le champ du débat public démocratique.

(1) Cf. Sébastien Laurent, « Aux « services » des Républiques : esquisse d'une histoire politique des services de renseignements (XIX^{ème} - XX^{ème} siècles) », in Un professeur en République, Mélanges en l'honneur de Serge Berstein, Paris, Fayard, 2006, p. 272-280.

(2) Roger Faligot, Jean Guisnel, Rémi Kauffer, Histoire politique des services secrets français, La Découverte, Paris, 2012, p. 651.

Bertrand Warusfel, dans sa thèse de 1994 consacrée au secret de la défense nationale, soulignait les dérives constatées en la matière dans l'histoire des États modernes : « *Aux États-Unis, peu d'années après la guerre d'Indépendance et la mise en place de la Constitution, George Washington en personne refusa de fournir à la chambre des Représentants des documents relatifs au traité signé avec l'Angleterre en 1794. En France, durant la monarchie de Juillet, c'est Guizot qui livre aux chambres de fausses correspondances diplomatiques lors de l'épisode des " mariages espagnols " en 1847. En Grande-Bretagne, à la fin du XIX^{ème} siècle, le gouvernement utilisait un système de double correspondance, ce qui faisait que deux dépêches portaient souvent le même numéro, ce qui permettait de soustraire au contrôle du Parlement les rapports secrets.* » ⁽¹⁾

Avec la montée en puissance de la démocratie parlementaire, les choses ont cependant évolué dans un sens positif. Comme le constatait Marc Guillaume en 2001 ⁽²⁾, l'exécutif est amené « *de manière permanente ou dans des circonstances exceptionnelles* » à permettre « *l'accès de certains parlementaires à des informations classifiées* ». C'est ainsi que les présidents des commissions permanentes des deux assemblées en charge de la Défense et des Affaires étrangères reçoivent copie de tous les télégrammes diplomatiques, y compris ceux qui sont classifiés. Marc Guillaume observe également que, depuis la guerre du Golfe, « *l'information des parlementaires sur les opérations extérieures s'est développée de manière pragmatique* ». De fait, pendant le conflit, le Premier ministre Michel Rocard avait décidé de communiquer des données stratégiques aux présidents des groupes politiques constitués dans les deux chambres afin de leur permettre de cerner l'évolution des événements.

Cette nouvelle situation ne lève pas pour autant deux difficultés majeures : les parlementaires peuvent difficilement faire l'objet d'une habilitation et l'impératif de préservation du secret se heurte parfois à la nécessaire publicité des débats.

En effet, en application de l'article 413-9 du code pénal, « *les niveaux de classification des renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers présentant un caractère de secret de la défense nationale et les autorités chargées de définir les modalités selon lesquelles est organisée leur protection sont déterminés par décret en Conseil d'État* ».

Or le décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 précise en son article 7 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* ». À défaut d'une dérogation prévue par la loi (cf. *infra*), une habilitation est donc nécessaire pour accéder à des informations classifiées.

(1) Bertrand Warusfel, *Le secret de la défense nationale - Protection des intérêts de la nation et libertés publiques dans une société d'information*, Thèse, Université Paris V, 1994.

(2) Marc Guillaume, « *Parlement et secret* », *Pouvoirs*, 2001, n° 97, p. 67.

Or, le respect du principe de séparation des pouvoirs interdit de soumettre des parlementaires à une telle procédure d'habilitation, laquelle comprend une enquête approfondie afin de « *vérifier qu'une personne peut, sans risque pour la défense nationale ou pour sa propre sécurité, connaître des informations ou supports protégés dans l'exercice de ses fonctions* »⁽¹⁾. En effet, en refusant éventuellement l'habilitation d'un député ou sénateur, le Gouvernement pourrait alors interférer dans le fonctionnement d'une instance parlementaire.

Par ailleurs, les articles 413-10, 413-11 et 413-12 du code pénal prévoyant les sanctions applicables en cas de compromission du secret de la défense nationale ne comportent pas d'exception. Ils s'appliquent sans distinction aux membres du Parlement ou aux magistrats qui, chacun à leur manière, peuvent avoir à connaître des éléments couverts par ce secret. Le dispositif législatif repose donc sur un équilibre : des personnes accèdent à des informations ou des documents et doivent respecter des règles au risque d'être sanctionnées par la justice.

Comme cela a déjà été rappelé, cet équilibre se heurte sur le plan juridique, pour les parlementaires, à la lettre de l'article 26 de la Constitution, dont le premier alinéa dispose « *qu'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* ». Cette irresponsabilité les soustrait à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat. Elle couvre tous les actes de la fonction parlementaire : interventions et votes, propositions de loi, amendements, rapports ou avis, questions, actes accomplis dans le cadre d'une mission confiée par les instances parlementaires. Elle protège les élus contre toute action judiciaire, pénale ou civile, motivée par des actes qui, accomplis hors du cadre d'un mandat parlementaire, seraient pénalement sanctionnables ou susceptibles d'engager la responsabilité civile de leur auteur (diffamation ou injure par exemple).

Dans son domaine d'application, l'irresponsabilité revêt un caractère total, car aucune procédure ne permet de la lever. Elle est permanente, s'appliquant toute l'année y compris lorsque le Parlement ne siège pas. Elle est perpétuelle et s'oppose aux poursuites motivées par les actes accomplis durant le mandat, même après la fin de celui-ci. La mise en œuvre de l'irresponsabilité relève de la compétence exclusive des autorités judiciaires. Elle constitue un moyen d'ordre public ; aussi le parlementaire ne peut-il y renoncer.

Cependant, même si l'article 26 de la Constitution offre une protection très large, il n'entraîne pas l'immunité complète puisque, pour leurs interventions en séance publique, les députés restent toujours soumis au régime disciplinaire prévu par le Règlement de l'Assemblée. Par ailleurs, la jurisprudence a adopté une conception restrictive de l'irresponsabilité, contrairement aux conceptions

(1) Article 15 de l'instruction générale interministérielle sur la protection du secret de la défense nationale du 25 août 2003.

extensives d'une partie de la doctrine qui considère que le député reste dans le domaine de son mandat législatif quelle que soit l'enceinte dans laquelle il s'exprime (par oral ou par écrit). Par sa décision du 7 novembre 1989 (n° 89-262 DC), le Conseil constitutionnel a censuré une disposition prévoyant que ne donnerait lieu à aucune action le rapport d'un parlementaire établi pour rendre compte d'une mission confiée par le gouvernement en application de l'article L.O. 144 du code électoral. Il a considéré qu'« *en exonérant de façon absolue de toute responsabilité pénale et civile un parlementaire pour des actes distincts de ceux accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions* », le texte méconnaissait « *le principe constitutionnel d'égalité devant la loi* ». En outre, la jurisprudence a exclu les propos d'un parlementaire tenus au cours d'un entretien radiodiffusé ⁽¹⁾.

Mais ces restrictions ne règlent pas les problèmes posés par la connaissance d'éléments classifiés, et les diverses dispositions législatives concernant des activités touchées par cette question n'ont pas su adapter au statut des parlementaires les règles applicables au secret de la défense nationale. Elles ont maintenu un *statu quo* flou qui perdure faute de crise.

La difficulté concerne ainsi les parlementaires membres de la Commission consultative du secret de la défense nationale. En effet, l'article 5 de la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, codifié à l'article L. 2312-5 du code de la défense, prévoit simplement que les membres de la commission – dont les parlementaires – « *sont autorisés à connaître de toute information classifiée dans le cadre de leur mission* » et qu'ils sont « *astreints au respect du secret de la défense nationale protégé en application des articles 413-9 et suivants du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leurs fonctions* ».

De même, les membres de la CNCIS – dont deux parlementaires, désignés en tant que tels – sont astreints « *au respect des secrets protégés par les articles 413-10, 226-13 et 226-14 du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions* », en application de l'article 13 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques, codifié à l'article L. 243-4 du code de la sécurité intérieure.

Toutefois, ces parlementaires étant nommés en tant que tels par les présidents des deux assemblées, ils bénéficient de la protection offerte par l'article 26 de la Constitution. Toute compromission du secret de la défense nationale qui prendrait la forme de travaux parlementaires (discours à la tribune, rapport d'information, etc.) ne pourrait vraisemblablement pas être sanctionnée.

La Délégation parlementaire au renseignement n'innove pas sur ce point. Ses membres sont autorisés ès qualités à connaître des informations ou des

(1) La Cour de cassation a, par exemple, estimé que ne peut bénéficier d'une immunité le rapporteur d'une commission d'enquête pour des propos tenus au journal télévisé portant sur le contenu du rapport (Cass, crim, 30 septembre 2003).

éléments d'appréciation définis au III et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal, à l'exclusion des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que des modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement ⁽¹⁾.

Néanmoins, en cas de divulgation d'un secret de la défense nationale dans le cadre, par exemple, du rapport annuel de la délégation parlementaire, les membres de celle-ci ne pourraient vraisemblablement pas non plus faire l'objet de poursuites judiciaires. Aussi, afin de renforcer la confiance que les services ont dans la délégation parlementaire au renseignement, la mission suggère que le Règlement des assemblées parlementaires s'applique à prévoir des sanctions en cas de manquement aux obligations relatives au secret de la défense nationale. Car le principal apport de la DPR a précisément été de permettre à une fragile confiance de s'instaurer entre les services de renseignement et la représentation nationale. Loin de constituer un contrôle parlementaire efficace, la délégation doit être considérée comme l'aboutissement timide d'un effort de plus de quarante années pour établir un droit de regard sur ces administrations.

2. La DPR : une ébauche de contrôle externe de responsabilité

De 1971 à 2007, les parlementaires ont tenté à plusieurs reprises d'instituer un contrôle des activités de renseignement. Sébastien Laurent a eu l'occasion de rappeler cette forme de constance dans l'effort qui ne connut pourtant longtemps que des échecs ⁽²⁾. Mais la motivation des élus s'expliquait bien souvent par la survenue d'un scandale et se dissipait dès lors en même temps que celui-ci. Ce n'est qu'au détour du vote d'une loi antiterroriste en 2005 que le projet de création d'une délégation parlementaire au renseignement a rencontré un écho favorable pour déboucher sur l'adoption d'un texte spécifique en octobre 2007.

a) La longue et difficile institution d'une délégation parlementaire au renseignement

En dehors du contrôle des fonds secrets opéré par les parlementaires sous la Monarchie de Juillet ou la II^{ème} République, ce n'est qu'après la Seconde guerre mondiale que l'activité des services de renseignement connut un regain de publicité, suscitant ainsi l'intérêt des élus de la Nation. Mais quand, au début de

(1) La loi opère cependant une distinction entre les membres – parlementaires – autorisés à connaître des informations classifiées et les fonctionnaires des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la délégation qui, eux, doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des mêmes informations et éléments d'appréciation. Mais ce même article se borne à rappeler que les membres de la délégation et les agents des assemblées sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités.

(2) Sébastien Laurent, « 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, juillet-septembre 2010*, n° 13, p. 134-145.

l'année 1945, la commission de la justice et de l'épuration de l'assemblée consultative demanda à entendre le directeur général des services (DGER), le général de Gaulle fit part à son président de son refus par une lettre (non publique) du 22 février 1945. D'ailleurs, lors du conseil des ministres du 28 décembre 1945 au cours duquel fut soumis un projet de décret instituant le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) pour succéder à la DGER, le général de Gaulle précisa qu'il fallait éviter, entre autres « écueils », qu'un « *contrôle soit établi sur ces services* »⁽¹⁾.

Au demeurant, sa volonté ne pouvait que s'accommoder du désintéret des parlementaires de la IV^{ème} République qui, hormis dans le cadre de la commission d'enquête sur l'affaire des généraux, ne cherchèrent point à s'approprier les thématiques relatives au renseignement. D'une manière générale, « *jusqu'au début des années 1970, il apparaît très clairement que les élus de la Nation n'ont jamais voulu « contrôler » ou « enquêter » sur des administrations aussi singulières* »⁽²⁾.

L'année 1971 marqua à cet égard une rupture puisqu'à l'occasion de l'affaire Delouette qui impliquait le service extérieur, le groupe centriste du Sénat déposa un amendement prévoyant de subordonner le vote du budget à la remise par le Gouvernement d'un rapport à une commission mixte sur le SDECE. Par la suite, les initiatives de ce type fleurirent (cf. tableau synoptique ci-après), mais « *dans toutes les autres offensives parlementaires postérieures et notamment dans celles qui débouchèrent sur la réunion de commissions et la rédaction d'un rapport public entre 1973 et 1992, ce n'était pas les services de renseignement eux-mêmes qui étaient l'objet direct de la curiosité parlementaire, mais certains de leurs outils (écoutes en 1973), de leurs pratiques (coordination antiterroriste en 1984) ou à nouveau des « affaires », mais dans lesquelles leur rôle était secondaire (avons renifleurs en 1984, affaire Habache en 1992)* »⁽³⁾ – à l'exception notable cependant de l'affaire du *Rainbow Warrior* durant l'été 1985. En effet, les élus communistes proposèrent alors, en vain, de créer une délégation parlementaire au renseignement. Ils réitérèrent leur demande avec le même insuccès en 1988, après la réélection de François Mitterrand.

Les années 1990 marquent une volonté renouvelée de contrôler les activités de renseignement. Si quelques timides tentatives ont lieu entre 1996 et 1997 (notamment à l'occasion du projet de loi de finances rapporté par le sénateur Jean Faure), c'est après la dissolution de 1997 que le sénateur Nicolas About remet cet enjeu au cœur du débat par le biais d'une proposition de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement⁽⁴⁾. L'élus invite à installer un contrôle « *qui ferait faire à la France une avancée significative et*

(1) Ibid., p. 136.

(2) Ibid., p. 137.

(3) Ibid., p. 138.

(4) Proposition de loi (n° 439, 1996/1997) portant création d'une délégation parlementaire dénommée *délégation parlementaire du renseignement*, déposée le 30 septembre 1997.

qualitative dans le domaine de la démocratie citoyenne et rendrait plus légitime l'action de nos services de renseignement aux yeux des citoyens »⁽¹⁾.

En réponse, le président de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, Paul Quilès, installe un groupe de travail pluraliste destiné à formuler des propositions pour « *revaloriser le rôle du Parlement en matière de politique de renseignement* ». Signe de l'esprit trans-partisan qui anime l'instance, le député UDF Arthur Paecht en est nommé rapporteur. Mais la proposition de loi qui en émanera et qui sera déposée par Paul Quilès en mars 1999⁽²⁾ se heurtera à l'opposition du groupe RPR qui avait pourtant proposé quelques semaines plus tôt la création de « comités parlementaires d'évaluation » consacrés à la « politique nationale de renseignement » et non au contrôle des services spécialisés. À la même époque, Serge Vinçon s'est également signalé en déposant une proposition de loi sur le sujet⁽³⁾.

Toutefois, celle de Paul Quilès se distingue des autres textes dans la mesure où elle sera examinée et adoptée en commission de la défense nationale, en novembre 1999, sur le rapport d'un membre de l'opposition de l'époque, Arthur Paecht⁽⁴⁾. Mais le Gouvernement avait alors refusé son inscription à l'ordre du jour de notre Assemblée.

La proposition Quilès prévoyait l'insertion d'un article 6 *octies* dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, instaurant une délégation parlementaire pour le renseignement dans chacune des deux chambres. Ces deux DPR auraient été constituées des présidents des commissions permanentes chargées de la défense, des affaires étrangères et des lois ainsi que d'un membre de chaque groupe politique désigné parmi les membres de la commission de la défense.

Afin d'assurer leur mission de suivi, les membres de chacune de ces deux délégations se voyaient octroyer le droit de connaître ès qualités – c'est-à-dire *sans* procédure d'habilitation – d'informations classifiées dans le cadre de leur mandat. Les travaux de ces instances devaient être tenus secrets⁵. Seul un rapport annuel d'activités était destiné à être publié.

(1) Nicolas About, Contrôler les services de renseignement, *Le Monde* 16 mai 1996.

(2) Proposition de loi de M. Paul Quilès tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, doc. AN n° 1497 (XI^e Législature), 25 mars 1999.

(3) Proposition de loi (n° 236, 1998/1999) modifiant l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant création de comités parlementaires d'évaluation de la politique nationale de renseignement à l'Assemblée nationale et au Sénat, déposée le 23 février 1999.

(4) Rapport de la commission de la défense sur la proposition de loi de MM. Paul Quilès, Arthur Paecht, Didier Boulaud, Jean-Claude Sandrier, Michel Voisin, Robert Gaïa et Mme Martine Lignières-Cassou tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, doc. AN n° 1951 (XI^e Législature), 2 décembre 1999.

(5) Le secret s'imposait pendant un délai de trente ans.

Pour s'assurer de la confidentialité des travaux, les membres auraient dû prêter serment, promettant de « *bien et fidèlement remplir leurs fonctions et de garder le secret des délibérations* ». Cette procédure, qui s'apparente à celle s'appliquant aux membres de la Haute Cour de Justice et de la Cour de justice de la République – ainsi qu'aux personnes entendues par les commissions d'enquête – est « *rarissime* » en droit parlementaire, selon le mot de Pierre Avril.

À la suite de ces diverses tentatives infructueuses, les parlementaires se sont quelque peu détournés des questions touchant au contrôle du renseignement. Ce n'est qu'en 2005, à l'occasion de l'examen d'un texte relatif à la lutte antiterroriste, que l'idée ressurgit à l'initiative d'Alain Marsaud, député UMP.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENT (1971-1999) ⁽¹⁾

Date	Assemblée	Formation politique à l'initiative	Forme	Objet (et relation avec les services)	Attitude gouvernementale	Résultat
décembre 1971	Sénat	Centre	amendement au projet de loi de finances	demande au gouvernement d'un rapport sur le SDECE à une commission mixte		Vote : rejet
juin 1973	AN	PS et radicaux	résolution en vue de la création d'une commission d'enquête	sur les écoutes téléphoniques		Vote : rejet (décembre)
juin-octobre 1973	Sénat	Centriste, avec soutien PS et PC	résolution en vue de la création d'une commission de contrôle	sur les écoutes téléphoniques	refus d'autoriser les fonctionnaires à témoigner	Vote : adoption + rapport public de la commission
Mai-décembre 1982	Sénat	Majorité sénatoriale : RPR, Rép. indép. et gauche démocratique	résolution en vue de la création d'une commission d'enquête parlementaire	sur les services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique (RG)	audition des ministres et fonctionnaires (refus du préfet de police d'autoriser l'audition du RGPP)	Vote : adoption + rapport public de la commission (avec réserves des sénateurs de gauche)
juin 1981-juillet 1982	AN	PC	résolution en vue de la création d'une commission d'enquête parlementaire	sur le service d'action civique (liens SAC-RG)		Vote : adoption + rapport partiellement public de la commission
Novembre 1983-mai 1984	Sénat	RPR et Rép. indép.	résolution en vue de la création d'une commission de contrôle	« sur les conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme » (tous services secrets)	audition de certains fonctionnaires (sans publication de leur nom et fonction)	Vote : adoption + rapport public de la commission

(1) Tableau réalisé par Sébastien Laurent, in « Les parlementaires face à l'État secret... », op. cit., p. 144-145.

Décembre 1983	AN	PC	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		Irrecevable en commission des lois (instruction judiciaire en cours)
janvier 1984	AN	PS	résolution en vue de la création d'une commission d'enquête parlementaire	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 » (rôle personnalités du SDECE)	audition anciens ministres et fonctionnaires	Commission des lois : adoption résolution socialiste + rapport public de la commission d'enq. (RPR et UDF votent contre le rapport)
août 1985	AN	PC	proposition de loi en vue de la création d'une délégation parlementaire	chargée du contrôle des activités des services secrets		Pas d'examen en commission des lois dans la législature
juin 1988	AN	PC	proposition de loi en vue de la création d'une délégation parlementaire	chargée du contrôle des activités des services secrets		Pas d'examen en commission des lois dans la législature
2 octobre 1990	AN	RPR	résolution en vue de la création d'une commission d'enquête	sur le fonctionnement des renseignements généraux		rejet en commission des lois (irrecevable par vote de la question préalable)
25 octobre 1990	AN	RPR	résolution en vue de la création d'une commission de contrôle	sur le fonctionnement des renseignements généraux		rejet en commission des lois (irrecevable par vote de la question préalable)
31 octobre	AN	PS	Proposition de résolution tendant à la création d'une commission de contrôle	sur les missions des renseignements généraux		pas d'examen en commission dans la législature

Décembre 1990-mai 1991	Sénat	Majorité sénatoriale : RPR, UDF et gauche démocratique	résolution en vue de la création d'une commission de contrôle	chargée d'examiner la gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services relevant de l'autorité du ministre de l'Intérieur (RG et DST)	audition des directeurs de la police et refus d'autoriser les fonctionnaires RGPP à témoigner	Vote : adoption + rapport public
février 1992	AN	RPR, UDF et Union centriste	résolution en vue de la création d'une commission d'enquête parlementaire	sur l'affaire Habache		Rejet en commission des lois par la majorité
avril-juin 1992	Sénat	Majorité sénatoriale : RPR, UDF, Gauche démocratique et Républicains indépendants	résolution en vue de la création d'une commission d'enquête parlementaire	sur l'affaire Habache	audition des ministres et hauts fonctionnaires	Vote : adoption + rapport public (explication du refus d'approbation du rapport par le groupe PS)
Septembre 1997	Sénat	UDF	proposition de création d'une délégation parlementaire	au renseignement		Pas d'examen en commission dans la session
Décembre 1997	AN	PS	Proposition de création d'un groupe de travail paritaire au sein de la CDNFA pour revaloriser le rôle du Parlement	en matière de renseignement		adoption en CDNFA
février 1999	Sénat	RPR	proposition de création de comités parlementaires à l'AN et au Sénat	d'évaluation de la politique nationale de renseignement		Pas d'examen en commission dans la législature
mars 1999	AN	PS (soutien UDF en CDNFA)	proposition de loi en vue de la création d'une délégation parlementaire.	au renseignement		adoption en CDNFA. Refus du gvt. d'inscrire à l'ordre du jour
Septembre 1999	Sénat	UDF	proposition de loi créant une délégation parlementaire	au renseignement		Pas d'examen en commission dans la session

Lors de la discussion parlementaire autour d'un projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme ⁽¹⁾, Alain Marsaud, assumant la fonction de rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, manifesta son intention de faire avancer le contrôle parlementaire des services de renseignement : « *Au moment où le législateur s'apprête à offrir un cadre à l'action préventive de police administrative des services de renseignement pour lutter contre le terrorisme, nous considérons qu'il serait légitime d'ouvrir une réflexion sur la nature et le degré de contrôle parlementaire à exercer sur ces services* ⁽²⁾. » Et le député de signaler que la France était le seul pays occidental, avec le Portugal, à accuser un tel retard en la matière.

Dès le passage du texte en commission des Lois, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, se montra à titre personnel ouvert à cette initiative mais évoqua des réticences au sein du Gouvernement auquel il appartenait ⁽³⁾ ou de certaines administrations (sans les citer ⁽⁴⁾ mais en excluant les chefs des services de renseignement du chœur des rétifs ⁽⁵⁾). Il semblerait donc que la conviction de Nicolas Sarkozy quant à la nécessité d'un tel mécanisme ait permis de faire progresser, dans le gouvernement dirigé par Dominique de Villepin ⁽⁶⁾, l'idée d'un tel contrôle parlementaire, alors même que l'affaire Clearstream générerait des perturbations politiques non négligeables.

Toutefois, cette timide avancée s'apparentait fort à un marchandage, ainsi que le reconnut Alain Marsaud lui-même : « *Pour la première fois, un ministre nous propose à nous, parlementaires, d'intervenir dans la réglementation de ces activités. Mais il ne le fait pas gratuitement : il a besoin que nous donnions des outils juridiques forts à ces services afin de lutter plus efficacement contre le terrorisme* ⁽⁷⁾. » En outre, Nicolas Sarkozy formula deux souhaits : il demanda d'abord aux parlementaires de ne pas se montrer trop ambitieux dans leurs requêtes afin de ne point heurter inconsidérément les services de renseignement ⁽⁸⁾ ; il sollicita ensuite un délai dans le but d'élaborer le meilleur texte possible (il proposa alors la création d'un groupe de travail susceptible de rendre des conclusions pour le 15 février 2006) ⁽⁹⁾.

(1) Déposé le 26 octobre 2005.

(2) *Compte rendu des débats, séance publique du 23 novembre 2005, JORF, p. 7426.*

(3) « C'est une proposition importante que je présente au nom du Gouvernement car, moi aussi, j'ai des contraintes. En effet, il me faut convaincre. », *in compte rendu des débats, séance publique du 24 novembre 2005, JORF, p. 7486. Ce à quoi Alain Marsaud lui répondit* : « Je vous ai écouté, monsieur le ministre d'État, et j'ai confiance en vous – j'ai bien dit en vous. Vous vous exprimez au nom du Gouvernement, mais j'ai cru comprendre que certains ont peut-être des conceptions antédiluviennes de nos institutions et du rôle du Parlement. » (*JORF, p. 7488*)

(4) *Audition de Nicolas Sarkozy devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale, 16 novembre 2005.*

(5) *Compte rendu des débats, séance publique du 24 novembre 2005, JORF, p. 7486.*

(6) *Sans dévoiler la position du Premier ministre, Bruno Le Maire atteste de la faveur de Nicolas Sarkozy à l'égard de cette initiative. (In Des hommes d'État, Paris, Grasset, 2008, p. 230)*

(7) *Compte rendu des débats, séance publique du 24 novembre 2005, JORF, p. 7484.*

(8) *Audition de Nicolas Sarkozy devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale, 16 novembre 2005.*

(9) *Compte rendu des débats, séance publique du 24 novembre 2005, JORF, p. 7486.*

Si les parlementaires se rallièrent aux souhaits de Nicolas Sarkozy, ils avaient déjà entamé un travail de réflexion préalable matérialisé par le dépôt de trois amendements.

L'amendement n° 82 avait été déposé par Jacques Floch et Julien Dray (groupe socialiste) dans le but de créer une délégation parlementaire d'information et d'évaluation des actions conduites par les services de renseignements dépendant des ministères de l'Intérieur, de la Défense et des Finances. Composée de sept sénateurs et d'autant de députés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques, elle semblait destinée à ne disposer que d'un pouvoir d'audition, au demeurant très large.

L'amendement n°134 avait été déposé par Pierre Lellouche (groupe UMP) en vue d'instituer une commission de contrôle des services de renseignement, composée de trois députés, trois sénateurs, un membre du Conseil d'État, un membre de la Cour de cassation et un membre de la Cour des comptes. Le texte prévoyait que « *la commission [prît] connaissance de tous les documents, pièces et rapports susceptibles de l'éclairer dans ses travaux, à l'exception de ceux relatifs à des opérations en cours et sous réserve des nécessités de la protection des personnes* ».

Au cours de sa réunion du 23 novembre 2005, la commission des Lois repoussa l'amendement de Jacques Floch, tandis que celui de Pierre Lellouche ne put être examiné en raison de son absence. En revanche, elle adopta un amendement du rapporteur visant à instituer une commission nationale de contrôle des services de renseignement, modifié sur la suggestion de Jacques Floch afin de porter de six à dix le nombre de parlementaires composant l'instance (amendement n° 124 rect.). À l'exclusion des opérations en cours, cette commission pouvait procéder au contrôle de l'activité générale des services. A cette fin, elle jouissait d'un pouvoir d'audition et de communication de toute pièce nécessaire à son action.

Lors du vote public, le 24 novembre 2005, les amendements n° 124 rect. et n° 82 furent retirés, conformément au souhait du ministre de l'Intérieur. Le groupe écologiste repris néanmoins à son compte le second, qui fut repoussé, à l'instar de celui de Pierre Lellouche. Mais, comme le fit remarquer non sans gravité Julien Dray, c'était sans doute la première fois qu'une telle discussion se tenait dans l'hémicycle ⁽¹⁾.

Le groupe de travail promis par Nicolas Sarkozy ne vit pas le jour dans la mesure où le Gouvernement Villepin s'empara du sujet et, par l'entremise d'Henri Cuq, ministre chargé des relations avec le Parlement, déposa un projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement (DPR) dès le mois de mars 2006 (projet issu du travail du SGDN). Très investi sur la question, Alain Marsaud fut naturellement désigné rapporteur de ce texte pour la

(1) *Compte rendu des débats, séance publique du 24 novembre 2005, JORF, p. 7489.*

commission des Lois tandis que la commission de la Défense, saisie pour avis, nommait Guy Teissier.

Le projet de loi prévoyait que la DPR (composée de six membres dont quatre de droit) se cantonnât aux questions budgétaires, à l'organisation des services et à leur activité générale. En outre, elle s'avérait quelque peu bridée dans sa capacité d'action puisqu'elle dépendait du pouvoir exécutif pour son information, ne pouvait auditionner que les seuls ministres et chefs de service ainsi que le SGDN, n'était susceptible d'avoir connaissance ni des activités opérationnelles, ni de leur financement ni des instructions reçues à cet égard, et devait enfin respecter la règle du tiers service.

Loin de représenter un compromis entre les idées défendues par Alain Marsaud et une culture exécutive précautionneuse, le texte évitait soigneusement, au final, d'établir un quelconque contrôle parlementaire. « *Une coquille vide* » écrira un observateur « *idée de tout moyen dont la mission laisse parfois le chaland-citoyens* »⁽¹⁾.

Bien qu'enregistré à l'Assemblée nationale en mars 2006, il ne fit pas l'objet d'un examen en commission avant la fin de la législature. Le nouveau Gouvernement dirigé par François Fillon redéposa donc le texte au Sénat, le 5 juin 2007. S'ouvrit ainsi le débat parlementaire qui devait conduire au vote de la loi **n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement.**

b) Missions et fonctionnement de la DPR

Créée par une loi modifiant l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, la Délégation parlementaire au renseignement est un organe commun à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ce caractère commun aux deux chambres représente une véritable spécificité puisque seul l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques fonctionne sur le même modèle.

La DPR se compose de quatre députés et de quatre sénateurs. Dans le nombre, figurent les quatre présidents des commissions des Lois et de la Défense des deux assemblées, membres de droit. Les quatre autres membres – deux députés et deux sénateurs – sont désignés par les présidents de chaque chambre, avec obligation d'assurer la représentation du principal groupe de l'opposition. La délégation comprend ainsi actuellement six membres issus des deux groupes socialistes et deux membres issus des deux groupes UMP. Sa présidence est exercée à tour de rôle, chaque année, par l'un des présidents de commission, membres de droit.

Si la qualité de membre de droit pour les présidents de commissions permanentes confère à la DPR un certain prestige, elle ne devrait pas priver des

(1) David Dufresne, « Le renseignement français doit pouvoir être contrôlé », *Le Monde*, 31 mai 2012.

parlementaires disposant de compétences particulières dans le domaine du renseignement d'accéder à la délégation. Par ailleurs, vos rapporteurs préconisent que la formulation retenue pour la composition de celle-ci s'aligne sur la rédaction de l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale qui évoque les efforts consentis en vue « *de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et d'assurer la représentation de toutes ses composantes* ».

La loi attribue à la DPR un rôle plus global que celui dévolu aux autres organes de contrôle parlementaires. Ce rôle est d'ailleurs défini en des termes assez généraux : la délégation « *a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés* » qui relèvent des ministères de la Défense, de l'Intérieur et des Finances. La loi prévoit que dans le cadre de ses fonctions, elle est uniquement informée des éléments relatifs « *au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services* ». Le texte prend en outre la précaution d'interdire explicitement la transmission à la délégation de tout élément relatif :

– aux activités opérationnelles des services et aux instructions données par les pouvoirs publics à cet égard. Il convient de souligner que si l'impossibilité de connaître des activités opérationnelles découle de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la question des instructions paraît en revanche plus sujette à caution ;

– au financement des activités opérationnelles, mission dévolue à la commission de vérification des fonds spéciaux ;

– aux échanges avec des services étrangers ou des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement. Cette précision semblait indispensable pour garantir la protection de l'une des lois d'airain du renseignement, la règle du « *tiers de confiance* » : toute donnée transmise par un service à une instance partenaire reste la propriété du premier. Ainsi l'organe qui en a bénéficié ne peut en aucun cas la diffuser auprès d'un tiers, y compris dans le cadre d'une procédure judiciaire, sans autorisation préalable de son propriétaire.

Pour compléter son information, la délégation peut entendre le Premier ministre, les ministres compétents ainsi que le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. S'agissant des agents eux-mêmes, seuls les directeurs de service en fonction peuvent être auditionnés, ce qui exclut les subordonnés et les anciens responsables.

Les missions et l'activité de la DPR sont donc strictement bornées et c'est à dessein que le terme de contrôle n'apparaît pas dans le texte, comme l'expliquait le rapporteur du projet de loi, Bernard Carayon : « *Le terme de « contrôle » n'est volontairement pas utilisé dans le projet de loi, celui-ci ayant une connotation trop intrusive. Cette absence pourra être critiquée, mais elle est probablement né-*

cessaire pour permettre la mise en place progressive de l'indispensable climat de confiance mutuelle »⁽¹⁾.

Pour autant, cette frilosité n'exclut pas un certain progrès par rapport au texte initialement proposé par le Gouvernement, qui octroyait à la délégation un rôle trop passif limité à sa simple information par l'exécutif « *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* ». D'autant que Bernard Carayon estimait que « *la pratique* » pourrait éventuellement permettre « *d'aller plus loin par la suite* »⁽²⁾. Néanmoins, les propositions consensuelles formulées en 2005 ont été soigneusement écartées alors même qu'elles dessinaient un modèle de contrôle des plus élémentaires.

Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité sans qu'il puisse être fait mention d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégé par le secret de la défense nationale. Parallèlement, elle peut adresser « *des recommandations et des observations* » au Président de la République et au Premier ministre. C'est cet outil que la délégation a souhaité privilégier depuis sa création. Aux yeux de ses membres, ce choix justifie que le rapport public annuel soit particulièrement peu consistant, ne rendant pas nécessairement compte de la nature des travaux conduits. Pourtant, **on peut se demander quelle est la cohérence d'une structure parlementaire dont la production n'est destinée à informer ni le Parlement, ni même les citoyens, mais seulement le pouvoir exécutif**. Cette considération ne manque pas de susciter quelques interrogations philosophiques et juridiques concernant le respect de la séparation des pouvoirs. Car, en fin de compte, le Parlement fait le choix de ne pas rendre compte aux électeurs mais à l'autorité qu'il est supposé contrôler.

De plus, la **vacuité des rapports publics de la DPR** ne saurait uniquement s'expliquer par quelque lien privilégié noué avec le pouvoir exécutif. Il paraît difficilement concevable que les rapports confidentiels s'illustrent par leur caractère volumineux et leur précision alors que ceux destinés à être diffusés tiennent en une page (si l'on fait abstraction des contraintes de présentation et des rappels historiques). D'autres grandes nations, à l'instar des États-Unis ou du Royaume-Uni, voient leurs parlementaires publier des rapports annuels d'une centaine de pages qui ne mettent pas pour autant en péril l'activité de leurs services de renseignement. Le cas britannique est à cet égard particulièrement éloquent : bien que dépendant du pouvoir exécutif, l'*Intelligence and security committee* publie chaque année un volumineux rapport qui évoque sans complaisance les principaux enjeux relatifs au renseignement, sans négliger le cas échéant les affaires qui ont pu donner lieu à des scandales médiatiques. Seuls les passages sensibles sont soustraits à la connaissance du public. En revanche, en

(1) Bernard Carayon, *Rapport 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 (n° 13), adopté par le Sénat, portant création d'une délégation parlementaire au renseignement*, p. 26.

(2) *Assemblée nationale, compte rendu des débats de la deuxième séance du 26 juillet 2007.*

France, dans ce milieu où « *seuls les échecs sont annoncés à sons de trompe* »⁽¹⁾ les nombreuses crises qui, ces dernières années, ont secoué les services de renseignement n'ont nullement incité la DPR à sortir de son silence. Cette situation a conduit la presse à réaliser un travail d'enquête fort agressif à l'encontre de ces mêmes services qui, au final, s'est probablement révélé plus déstabilisant qu'un contrôle (ou même un suivi) parlementaire. Dans les moments difficiles, la carence de la DPR a jeté un voile sombre sur son utilité et sur l'effectivité de sa mission.

Alain Marsaud, lors de la séance du 5 décembre 2012 consacrée à l'examen d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, a exprimé l'avis général : « *La majorité de 2007 a décidé de créer une délégation, dont on ne sait pas trop l'objet : pas le contrôle, peut-être le suivi. Certains d'entre vous ici ont fait semblant d'en être satisfaits. Disons qu'elle permet au moins d'examiner le budget des services de renseignement et de passer quelques instants avec leurs responsables.* »

En définitive, le public retiendra uniquement qu'en 2010, la délégation a été en contact avec le coordonnateur du renseignement, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), relevant du Premier ministre, la délégation interministérielle à l'intelligence économique et l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Elle a également rencontré les directeurs des services, le cas échéant accompagnés de certains de leurs collaborateurs lorsqu'elle s'intéressait à un sujet spécifique⁽²⁾.

En 2011, elle a tenu neuf réunions et s'est entretenue avec le Président de la République sur les recommandations et observations qu'elle lui a remises. Elle a procédé à huit auditions, essentiellement des responsables de services. Elle a également effectué un déplacement auprès d'une structure⁽³⁾. Avancée notable mais dérisoire, pour la première fois, dans son rapport public pour 2011, elle a fourni quelques indications succinctes quant aux travaux menés : « *Sa mission première étant d'effectuer un suivi de l'activité générale des services de renseignement, elle a été particulièrement attentive aux nombreuses évolutions intervenues dans ce domaine, notamment depuis la publication en 2008 du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale : la poursuite de la réforme des services, leur coordination et l'évolution de leurs moyens ; le cadre juridique de leur activité ; la montée en puissance du dispositif d'intelligence économique ; la politique des ressources humaines ; les programmes d'équipement technique des services, etc.* »⁽⁴⁾.

(1) Philippe Hayez, *op. cit.*, p. 11.

(2) Jean-Luc Warsmann, *rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2010*, doc AN n° 3044, 17 décembre 2010, page 9.

(3) Jean-Louis Carrère, *sénateur, rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2011*, doc AN n° 83, 17 juillet 2012, page 11.

(4) Jean-Luc Warsmann, *op. cit.*, pages 11 et 12.

À nouveau, le secret entourant ces divers enjeux brille par son inconsistance tant les médias et la société civile se sont employés à fournir des éléments d'appréciations sur ces sujets. **Les parlementaires de la DPR ont donc préféré laisser les citoyens s'enquérir d'informations parfois erronées plutôt que de leur fournir le cadre d'expertise que l'on pourrait légitimement attendre de leur part.**

Selon les personnes entendues par la mission, le principal mérite de la délégation est d'avoir permis l'établissement d'un contact permanent avec les services, dans un climat de confiance mutuelle. Il est vrai qu'auparavant, la qualité des liens dépendait pour une large part des relations personnelles que quelques parlementaires étaient capables de tisser avec le monde du renseignement. Il n'en demeure pas moins que les pouvoirs de cet organe sont limités et que les efforts déployés pour instaurer un climat de confiance ont semble-t-il eu pour corollaire un abandon de toute ambition en matière de suivi critique des activités des services.

3. Conserver les autres outils parlementaires complémentaires

Outre la DPR et la CVFS, plusieurs outils permettent à des députés ou sénateurs de s'informer de l'action de l'État dans le domaine du renseignement et de contrôler l'usage des crédits.

En premier lieu, les commissions permanentes compétentes peuvent décider d'orienter leurs travaux sur cette thématique, par exemple en instituant une mission d'information (c'est le cas du présent rapport). Par ailleurs, les responsables des services de renseignement peuvent être entendus par ces mêmes commissions, ou par les rapporteurs désignés par elles, au même titre que tout responsable de l'administration française.

Pour autant, ces outils traditionnels du contrôle parlementaire ne permettent pas toujours au parlementaire d'obtenir une information précise et exploitable sur ce domaine sensible. En effet, les éléments essentiels constitutifs de l'action et de l'organisation des services sont confidentiels, et les données qui permettraient aux députés et aux sénateurs d'exercer un véritable suivi ne leur sont pas accessibles. Par exemple, les missions d'information concernant l'activité de ces services créées par une commission permanente – ou par la conférence des présidents – de même que les commissions d'enquête ne peuvent se faire communiquer un document relevant du secret de la défense nationale et doivent s'en remettre dès lors à la bienveillance de leurs interlocuteurs. Dans la pratique, et sauf exception, l'utilité d'un contrôle s'exerçant dans de telles conditions est donc limitée.

Toutefois, le fait que les assemblées votent les dotations budgétaires allouées aux services leur confère une indéniable capacité d'investigation. Ainsi le débat budgétaire peut-il être l'occasion de conduire une réflexion sur les moyens dont disposent les services spécialisés et, plus généralement, sur la politique du

renseignement en France. En effet, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances et les rapporteurs pour avis des autres commissions profitent de cette discussion pour apporter leur point de vue sur l'activité des administrations qu'ils contrôlent, y compris lorsqu'il s'agit de services de renseignement.

En substance, les pouvoirs des rapporteurs spéciaux des commissions des finances sont vastes et précisément codifiés ⁽¹⁾. Les textes ⁽²⁾ prévoient notamment qu'ils « *suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'exécution des lois de finances* » et « *l'emploi des crédits* ». Tous les renseignements d'ordre financier et administratif « *de nature à faciliter leur mission* » doivent leur être fournis. En particulier, l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que les documents et les informations « *destinés à permettre l'exercice du contrôle du budget des départements ministériels* » sont communiqués par les autorités au rapporteur spécial compétent de la commission des Finances.

L'article 57 de la LOLF a précisé que les documents à transmettre devaient être ceux que les parlementaires « *demand[ai]ent* ». Une telle formulation n'est pas anodine puisqu'elle vise à éviter que l'administration sélectionne elle-même les informations à communiquer. Ce même article a également prévu que les renseignements en question puissent comprendre « *tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration* ».

Si avant l'an 2000, les pouvoirs des rapporteurs spéciaux n'étaient assortis d'aucune mesure de nature à lever les obstacles qui pouvaient leur être opposés, les sanctions ont par la suite été progressivement renforcées : depuis l'entrée en vigueur des articles 29 et 30 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative, le paragraphe IV de l'article 164 de la loi de finances pour 1959 prévoit que le fait d'entraver, de quelque façon que ce soit, l'exercice des pouvoirs d'investigation mentionnés aux alinéas précédents est puni de 15 000 euros d'amende. Le président de l'assemblée concernée ou le président de la commission compétente peuvent saisir le parquet en vue de déclencher l'action publique. Ces prérogatives s'appliquent tant aux contrôles « sur pièces » qu'aux contrôles « sur place ».

Au surplus, l'article 59 de la LOLF a consolidé ce dispositif en prévoyant que si la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté à les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances « *peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte* ».

(1) Article 164 de la loi de finances pour 1959, article 57 de la LOLF et le règlement de chacune des assemblées.

(2) Paragraphe IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Enfin, l'article 57 de la LOLF dispose que les personnes dont l'audition est « *jugée nécessaire* » par le président et le rapporteur général de la commission des Finances « *ont l'obligation de s'y soumettre* ».

Cependant, le secret de la défense nationale est opposable aux rapporteurs spéciaux. Le paragraphe IV de l'article 164 de la loi de finances pour 1959 précise déjà qu'ils sont habilités à se faire communiquer « *tous documents de service de quelque nature que ce soit* » sous réserve, notamment, « *des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État* ».

L'article 57 de la LOLF n'a pas innové sur ce point puisqu'il prévoit que tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif demandés par les rapporteurs spéciaux doivent leur être fournis, « *réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État* ».

En dépit de ces restrictions, les différents rapports budgétaires peuvent contenir des informations très intéressantes. C'est notamment le cas, à l'Assemblée nationale, du :

– Rapport spécial de la commission des Finances sur le programme « *environnement et prospective de la politique de défense* » de la mission « *défense* », où sont inscrits les crédits de la DGSE et de la DPSD, ainsi que du rapport pour avis de la commission de la défense sur cette même mission ;

– Rapport spécial de la commission des Finances sur les programmes « *préparation et emploi des forces* », « *soutien de la politique de la défense* » et « *équipement des forces* » ainsi que du rapport pour avis de la commission de la Défense consacré au programme « *préparation et emploi des forces* » au sein duquel figurent les crédits de la DRM ;

– Rapport spécial de la commission des Finances et du rapport pour avis de la commission des Lois sur la mission « *sécurité* » qui comprend les dotations destinées à la DCRI ;

– Rapport spécial de la commission des Finances sur le programme « *coordination du travail gouvernemental* » de la mission « *direction de l'action du Gouvernement* » qui intègre les crédits du SGDSN ainsi que les fonds spéciaux.

En outre, en 2002, la commission des Finances a nommé le député Bernard Carayon rapporteur spécial des crédits du « *renseignement et du secrétariat général de la défense nationale* » (SGDN). Son rapport, publié chaque année de 2002 à 2006 – sur les projets de lois de finances pour 2003 à 2007 – ne couvrait, au titre du renseignement, que les trois services relevant du ministère de la Défense – DGSE, DRM et DPSD – tandis que la Direction de la surveillance du territoire demeurait de la compétence du rapporteur spécial des crédits de la police

nationale⁽¹⁾. Pour autant, ce rapport spécial constituait une innovation parlementaire en ce sens qu'il fut le premier à se concentrer sur le renseignement en englobant de surcroît l'analyse des crédits du SGDN, chargé notamment de la coordination du renseignement⁽²⁾.

S'agissant du périmètre qu'il entendait conférer à son rapport, Bernard Carayon considérait que « *si le renseignement est l'affaire de l'exécutif, le Parlement peut néanmoins s'interroger légitimement sur les conditions de fonctionnement des services, les moyens techniques dévolus, l'orientation des missions, les modes de recrutement et le statut des personnels civils et militaires* »⁽³⁾. Il soulignait que le renseignement ne pouvait « *rester un sujet tabou* » car il « *constitue l'un des atouts majeurs de la puissance française* »⁽⁴⁾.

Louable initiative, ces rapports spéciaux n'ont pourtant pas été reconduits sous la XIII^{ème} législature, durant laquelle les crédits des services de renseignement militaires étaient examinés dans un ensemble plus vaste⁽⁵⁾. Le souhait exprimé par Bernard Carayon est donc demeuré sans lendemain. Pis, les crédits de la DGSE et de la DPSD n'étaient pas examinés dans le même rapport spécial que ceux de la DRM. Il en est de même sous l'actuelle législature⁽⁶⁾.

Le dispositif de contrôle exercé par les rapporteurs spéciaux des commissions des finances présente donc actuellement trois principales limites :

- il n'est pas spécifique aux services de renseignement, les rapports spéciaux ayant un champ plus vaste ;
- il ne couvre pas l'ensemble de ces services ;
- il ne permet pas le contrôle de l'usage des fonds spéciaux affectés à ces services ;

Ces considérations conduisent vos rapporteurs à insister sur la nécessité pour le Parlement de posséder une vision globale des crédits affectés à ces structures. À cette fin, **ils souhaitent que soit réalisé un document de politique transversale (DPT) relatif aux activités de renseignement.**

(1) Rappelons qu'à l'époque, les deux services de renseignement dépendant du ministère chargé de l'Économie n'étaient pas considérés comme appartenant à la communauté du renseignement.

(2) Cf. en ce sens le propos introductif de Bernard Carayon, rapport spécial, au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du plan, sur les crédits du secrétariat général de la défense nationale et du renseignement, projet de loi de finances pour 2003, doc. AN n° 256, annexe 36, 10 octobre 2002, page 5.

(3) Ibid, page 5.

(4) Ibid, page 6.

(5) Rapports spéciaux sur « la préparation de l'avenir », remis de 2007 à 2012 au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale par Jean-Michel Fourgous.

(6) François Cornut-Gentille, rapport spécial, au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur la préparation de l'avenir (mission Défense), projet de loi de finances pour 2013, doc. AN n° 251, annexe 10, 10 octobre 2012.

À ce sujet, l'article 51 de la LOLF dispose que des « *annexes générales* » peuvent être prévues par les lois et règlements afin de contribuer à l'information et au contrôle du Parlement. En sus, selon l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission ⁽¹⁾.

Ces documents développent pour chaque politique concernée la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

Pour chacune de ces politiques, un ministre chef de file est désigné par le Premier ministre. Il a la responsabilité de coordonner les activités de l'État relevant des différents programmes concernés en vue de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs. Il revient à chaque ministre chef de file de produire ces documents, en prévision du débat budgétaire, qui concrétisent la mission de coordination de la politique dont il a la charge.

C'est ainsi qu'un document de politique transversale sur la politique publique interministérielle du renseignement pourrait utilement être créé par la loi. Il retracerait l'ensemble des crédits mis à la disposition des services appartenant à la communauté du renseignement.

La mission observe que le Premier ministre assure lui-même la fonction de chef de file du document de politique transversale relatif à la défense et la sécurité nationale. Dès lors, il pourrait exercer la même responsabilité pour ce qui concerne ce nouveau DPT.

Compte tenu du caractère confidentiel entourant cette politique publique, une version plus précise, couverte par le secret de la défense nationale, pourrait utilement être portée à la connaissance de la Délégation parlementaire au renseignement qui verrait ainsi son information complétée dans le cadre de l'exercice de ses nouvelles prérogatives.

(1) Il existe aujourd'hui dix-huit documents de politique transversale (DPT) relatifs aux politiques suivantes : *Action extérieure de l'État, Aménagement du territoire, Défense et sécurité nationale, Inclusion sociale, Justice des mineurs, Lutte contre le changement climatique, Outre-mer, Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, Politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies, Politique du tourisme, Politique en faveur de la jeunesse, Politique française de l'immigration et de l'intégration, Politique française en faveur du développement, Politique immobilière de l'État, Prévention de la délinquance, Sécurité civile, Sécurité routière, Ville.*

4. Doter la DPR de prérogatives nouvelles

Le bilan en demi-teinte de la DPR appelle de réelles évolutions qui passent par des réformes structurelles destinées à conférer à l'instance de véritables capacités de contrôle. A ce titre, il serait souhaitable que ce dernier terme apparaisse désormais dans la loi (en lieu et place de la notion de suivi). En toute logique, ce changement de vocable devrait s'accompagner de nouvelles prérogatives.

a) Étendre les pouvoirs d'audition et de communication de pièces

Pour lui permettre d'assumer pleinement sa nouvelle fonction de contrôle de l'activité du pouvoir exécutif, la Délégation parlementaire devrait voir ses attributions accrues en matière d'audition et de communication de pièces.

En premier lieu, il conviendrait **qu'elle soit destinataire du plan national d'orientation du renseignement (PNOR)** afin de pouvoir formuler un avis confidentiel sur les orientations imprimées par le Gouvernement à l'activité des services. En effet, il paraît pour le moins paradoxal que les parlementaires qui suivent aujourd'hui l'activité de ces services n'aient pas accès au document servant de base à celle-ci, dans la mesure où il émane directement du pouvoir exécutif et ne dévoile rien des missions opérationnelles conduites.

Par ailleurs, le caractère limitatif de la liste des personnalités pouvant être interrogées par la DPR doit être aboli. En sa qualité d'organe parlementaire, **il est difficilement compréhensible que la délégation soit limitée dans son pouvoir d'audition.** De fait, la levée de cette entrave lui octroierait la faculté d'entendre tout agent des services de renseignement sans recueillir préalablement l'assentiment du directeur.

Si l'on s'en tient au cadre philosophique précité en matière de contrôle, l'audition de ces agents serait réservée à la bonne information de la délégation sur des sujets précis ou en cas de crise à la suite d'un dysfonctionnement avéré des services de renseignement. Car l'interdiction du Conseil constitutionnel de s'investir sur des opérations en cours ne condamne en rien les parlementaires à renoncer à tout examen des opérations achevées. En cas de crise, la DPR pourrait, dans cette nouvelle configuration, mener les auditions nécessaires pour faire la lumière sur l'épisode incriminé. Ce travail pourrait donner lieu à la publication d'un rapport spécial si le besoin s'en ressentait.

Enfin, l'on pourrait s'interroger sur l'opportunité de permettre aux membres de la DPR de réaliser un contrôle sur pièces et sur place, dans les limites de la mission qui leur est confiée ainsi que des éléments de jurisprudence établis par le Conseil constitutionnel.

L'exercice de ces attributions suppose d'étoffer quelque peu le soutien logistique de la DPR. À l'heure actuelle, le secrétariat est assuré par quatre administrateurs des services de l'Assemblée nationale et du Sénat, issus des

secrétariats des commissions permanentes compétentes. Dans un souci d'effectivité, il serait judicieux d'affecter de manière permanente au moins un administrateur à la délégation.

b) Absorber la Commission de vérification des fonds spéciaux

À l'occasion de la création de la Délégation parlementaire au renseignement, la question s'est posée de l'opportunité de lui confier les missions exercées par la Commission de vérification des fonds spéciaux ou, à tout le moins, d'organiser une articulation entre les deux instances. Bernard Carayon, alors rapporteur du projet de loi, avait cependant considéré que leurs activités étaient « *difficilement comparables* ».

De fait, si la commission a pour mission « *d'effectuer le contrôle comptable des fonds spéciaux* », qui s'achève par un procès-verbal constatant que les dépenses réalisées sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal, au contraire la Délégation s'intéresse aux grandes questions relatives au renseignement, à l'exclusion des activités opérationnelles. Le rapporteur constatait également que la CVFS était composée à la fois de parlementaires et de magistrats de la Cour des comptes, à la différence de la DPR, organe purement parlementaire. D'ailleurs, il avançait l'idée selon laquelle la Commission de vérification des fonds spéciaux était non une instance parlementaire mais une commission administrative, rejoignant ainsi les arguments défendus par les juristes spécialistes de cette question. Enfin, sans doute les services de renseignement étaient-ils peu favorables à ce que la nouvelle délégation parlementaire puisse, dès sa création, absorber les compétences de la commission, ce qui l'aurait conduit à détenir un pouvoir de contrôle plus large.

Néanmoins, **l'absence de magistrats de la Cour des comptes dans l'actuelle commission la rapproche de facto d'un organe parlementaire**. De même, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision précitée de 2001, que la CVFS se rangeait dans la catégorie du contrôle parlementaire. En outre, le sénateur Didier Boulaud avait ouvert la voie à une fusion de la DPR et de la CVFS en siégeant dans les deux commissions, au grand dam du président de la CVFS qui considérait cette pratique contraire à l'esprit des textes. En juillet 2010, le cabinet du Premier ministre de l'époque avait toutefois donné gain de cause au sénateur. Dès lors, la conjonction de ces éléments incite à penser que rien n'empêcherait le législateur d'officialiser la mue de cette commission administrative en tant qu'organe parlementaire, d'autant qu'un lien de confiance s'est établi entre la délégation et les services, permettant de surmonter les réticences originelles.

Grâce à cette absorption, la DPR gagnerait une connaissance plus fine de l'utilisation des deniers publics par les services de renseignement, fonction cardinale de la représentation nationale. Cependant, dans la mesure où la mission de la commission de vérification des fonds spéciaux demeure essentiellement comptable, la Délégation parlementaire pourrait envisager de confier la réalisation des tâches de vérification des justificatifs de paiement à la Commission de

contrôle des activités de renseignement. Dans ces conditions, elle validerait le procès-verbal final. De manière plus générale, la DPR entretiendrait une relation fructueuse avec la CCAR dans le but d'assurer sa mission de contrôle du pouvoir exécutif.

c) Consultation et sollicitation de la Commission de contrôle des activités de renseignement

Pour assurer sa mission, la délégation parlementaire au renseignement doit pouvoir s'appuyer sur la commission de contrôle des activités de renseignement. L'idée – déjà développée – serait de permettre aux parlementaires, sur la base des travaux menés par cette dernière, de conduire leurs propres investigations (auditions, consultation de documents, déplacements, etc.).

L'articulation ainsi proposée n'est pas sans rappeler celle observée entre les commissions des Finances des deux assemblées et la Cour des comptes. Le 2° de l'article 58 de la LOLF précise que la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement comporte notamment la « *réalisation de toute enquête demandée* » par ces commissions « *sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle* ». Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication.

d) Formuler un avis consultatif sur la nomination des responsables des services

La délégation parlementaire au renseignement devrait enfin être en mesure d'émettre un avis consultatif sur la nomination des responsables des services. Elle entendrait la personne pressentie pour occuper l'une de ces fonctions et émettrait un avis destiné à l'autorité de désignation.

Cette procédure serait distincte de celle prévue à l'article 13 de la Constitution. En effet, son dernier alinéa, issu de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, dispose 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. Le chef de l'État 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.

Même si la nomination des responsables des services de renseignement peut être comprise comme ayant une importance pour la garantie des droits et libertés, la mission ne souhaite pas qu'elle fasse l'objet d'une procédure publique devant les commissions permanentes concernées.

Sans effectuer une révolution copernicienne, il s'agit désormais de doter le Parlement français d'un véritable organe de contrôle non des services de renseignement mais de la relation entretenue par le pouvoir exécutif avec ces administrations. Dans les limites de la Constitution et de la préservation de l'activité de ces services au profit de la Nation, les parlementaires pourraient renouer avec leurs missions fondamentales qui ont été trop longtemps ignorées en ce domaine. Les services spécialisés gagneraient ainsi en légitimité, ils trouveraient une instance devant laquelle s'exprimer en cas de crise, loin du tumulte médiatique. Les impératifs démocratiques rejoignent ici les conditions d'une plus grande efficacité de notre appareil de renseignement.

DEUXIÈME PARTIE : REPENSER LA COORDINATION ET ADAPTER L'ORGANISATION DES SERVICES

Entre 2008 et 2009, le dispositif français de renseignement a connu une profonde réorganisation : une instance de coordination a été créée et placée auprès du Président de la République, la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) a vu le jour, rejetant comme une scorie la Sous-direction à l'information générale (SDIG). Dans le même temps, la DGSE a bénéficié d'un soutien budgétaire fort conséquent qui lui a permis de recruter près de 500 personnels supplémentaires. Enfin, une Académie du renseignement a été instituée dans le but de donner une plus grande cohérence à la communauté du renseignement naissante.

Alors que dans notre pays le renseignement est lié, bien plus que dans n'importe quel autre pays occidental, aux aléas de la vie politique et de ses épisodes électoraux, jamais il n'aura enregistré d'aussi substantielles évolutions sur un temps si bref et en dehors de tout contexte de crise. Quelques années se sont depuis lors écoulées, ce qui confère le recul nécessaire pour établir un bilan et élaborer un ensemble de préconisations visant soit à procéder à certains réajustements afin de parvenir à une intégration renforcée des services de renseignement à la vie de l'État et de la Nation, soit à corriger certaines réformes lorsqu'il s'avère qu'elles se sont imprudemment affranchies d'exigences incontournables en matière institutionnelle ou administrative. À titre d'exemple, la marginalisation du Premier ministre, que ni les textes ni le plus élémentaire bon sens ne justifient, réclame que des mesures soient prises en vue de rétablir un salubre équilibre.

C'est ainsi que vos rapporteurs ont souhaité aborder successivement les questions relatives à la coordination des services de renseignement, à l'architecture du renseignement intérieur, au renseignement du ministère de la Défense et à la diffusion de la culture du renseignement.

I. VERS UNE ÉVOLUTION DU DISPOSITIF CENTRAL DE COORDINATION DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT

Avec la création du Conseil national du renseignement et la mise en place d'un coordonnateur installé à l'Élysée, **Nicolas Sarkozy a instauré des fonctions pérennes qui contribuent indéniablement à l'efficacité de l'État**. Il s'agit d'une opportune et heureuse rupture dans la longue histoire chaotique, sous la V^{ème} République, des relations entre le pouvoir exécutif et les services de renseignement.

Pour autant, les choix opérés traduisent une lecture excessivement présidentielle de notre système institutionnel, lecture qu'il est possible d'ajuster sans nuire à la performance globale du dispositif. Ce sera l'objet des propositions de rééquilibrage du mécanisme de coordination qui, loin d'amoindrir les

prérogatives du chef de l'État, permettront au contraire à la présidence de la République de se doter d'un véritable outil d'aide à la prise de décision stratégique.

A. LA COORDINATION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT : UNE LONGUE HISTOIRE TÂTONNANTE

Depuis 1958, la coordination des services de renseignement constitue un défi dont nul n'est jamais véritablement venu à bout. Pendant près de cinquante ans, les différentes équipes gouvernementales ont imaginé des solutions aussi éphémères que complexes, traduisant en réalité le peu d'intérêt qu'elles accordaient à cette thématique.

Ainsi, sous la présidence du Général de Gaulle, l'orientation et la coordination des services relevaient du Premier ministre par l'entremise d'un comité interministériel du renseignement ⁽¹⁾ (CIR) créé par l'ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Eu égard aux fortes préventions que nourrissait le fondateur de la V^{ème} République pour toute espèce de partage des responsabilités, il est difficile de lire dans cette répartition des compétences le témoignage d'une attention particulière...

Très rapidement pourtant, le chef de l'État comprendra son erreur, lorsque surgiront des divergences entre son Premier ministre et lui-même sur la question algérienne. Il reprendra donc la main dans ce domaine, sans qu'il éprouve pour autant le besoin de réformer le cadre juridique en vigueur. Il faudra dès lors attendre que le pays retrouve une certaine sérénité avec la signature des accords d'Evian pour que soit précisée la composition du CIR. Ce serait fait le 17 octobre 1962, soit six mois après la nomination de Georges Pompidou à Matignon, par la publication du décret n° 62-1208.

Celui-ci prévoit que se réunissent, sous l'autorité du Premier ministre, les ministres compétents, le secrétaire général du Gouvernement, le secrétaire général des affaires africaines et malgaches (relevant de la présidence de la République) et le directeur général du SDECE, à l'époque placé sous l'autorité de Matignon. **La coordination relève donc du chef du Gouvernement mais elle se limite à l'action extérieure.**

En effet, le décret n'évoque aucun autre service de renseignement, ce qui révèle par défaut que le ministre de l'Intérieur conserve la responsabilité de la coordination des services de police dédiés à la lutte antiterroriste. Sur un plan factuel, le décret livre donc une interprétation minimaliste de l'ordonnance de 1959.

(1) « 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. »

LA COORDINATION DE LA LUTTE ANTITERRORISTE EN FRANCE

Au cours de la guerre d'Algérie, le SCINA (service de coordination des informations nord-africaines) a été remplacé par le BDL (bureau de liaison) qui, réunissant la police judiciaire, la DCRG et la DST, était en charge de la lutte contre l'OAS. En 1976, les autorités gouvernementales ont créé le Comité permanent de coordination puis, en raison de la montée en puissance des périls, Gaston Defferre a institué en 1982 le CILAT (comité interministériel de lutte antiterroriste, le niveau politique de la coordination) et le BLAT (bureau de liaison antiterroriste, le niveau administratif de la coordination). A ce dernier se substituera en octobre 1984 l'UCLAT (unité de coordination de la lutte antiterroriste), à l'initiative de Pierre Joxe. Cette instance existe encore aujourd'hui, ce qui fait d'elle la plus ancienne unité de coordination des services antiterroristes en Europe.

La prééminence du chef de l'État résulte encore du fait que si, selon le décret de 1962, c'est au CIR – dont le secrétariat est assumé par le SGDN – qu'appartient la responsabilité d'établir le plan de renseignement gouvernemental, celui-ci ne doit pas moins être ensuite soumis au Comité de défense présidé par le chef de l'État.

Dans les faits, pas plus cette structure que celle instaurée par le décret non publié du 26 août 1964 pour coordonner sous l'autorité du Premier ministre les activités de contre-espionnage déployées par le SDECE et la DST n'ont jamais fait la preuve de leur utilité. Il est vrai que Georges Pompidou ne se souciera jamais véritablement du renseignement, ce qui conduira d'ailleurs le chef de l'État à lui ôter en 1966, après l'affaire Ben Barka, la responsabilité du SDECE. Désormais, le service extérieur sera placé sous l'autorité du ministre de la Défense.

Huit ans plus tard, c'est un autre Premier ministre, Jacques Chirac, qui s'efforcera, par le truchement de son directeur de cabinet Jérôme Monod, de redonner vie au Comité Interministériel du Renseignement⁽¹⁾. Mais cette fois encore, la lourdeur de la structure le conduira au final à opter pour une instance *ad hoc* : une fois par mois, vont prendre l'habitude de se réunir les directeurs de cabinet des ministres de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères, le directeur général de la Police nationale, le directeur de la DST, le Préfet de Police, le directeur central des Renseignements généraux, le secrétaire général de la Défense nationale ainsi que le directeur du SDECE.

En 1976, le changement de Premier ministre ne modifie en rien les habitudes ainsi contractées. Le préfet Daniel Doustin, directeur du cabinet de Raymond Barre et ancien directeur de la DST, intensifiera même le rythme des réunions qui deviendront hebdomadaires.

Ainsi, une forme de coordination s'est-elle peu à peu instituée ; mais elle résulte plus de la volonté d'une poignée hommes que d'une logique de système. Un constat qui, en termes de cohérence administrative, ne laisse pas de surprendre.

(1) Sur ce point, et plus généralement sur la période 1974-1997, se reporter à Floran Vadillo, « L'Élysée et l'exercice du pouvoir sous la V^{ème} République : le cas de la politique de lutte antiterroriste (1974-1997) », thèse pour le doctorat en science politique, Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, Centre Émile Durkheim, 2012, 560 p.

Avec l'arrivée de Pierre Mauroy à Matignon, le principe des réunions de coordination que présidaient les directeurs de cabinet des précédents Premiers ministres est abandonné. Néanmoins, le nouveau chef du Gouvernement charge Michel Delebarre de suivre les dossiers de sécurité intérieure. En revanche, la sécurité extérieure – et par conséquent le SDECE – semble délaissée puisque ses responsables successifs, Pierre Marion et l'amiral Lacoste, ne seront reçus qu'une fois par mois à Matignon où d'ailleurs ils ne recevront ni orientations, ni demandes.

La vague terroriste de 1982 va mettre au jour ces carences, contraignant la présidence de la République à s'impliquer directement sous la responsabilité de Gilles Ménage, directeur adjoint du cabinet présidentiel. En 1984, l'arrivée de Pierre Joxe au ministère de l'Intérieur modifiera quelque peu cette architecture. Néanmoins, le nouveau Premier ministre Laurent Fabius estimera pour sa part qu'il n'a pas à intervenir dans le domaine de la sécurité.

Tel ne sera en revanche pas le point de vue de Jacques Chirac, qui retrouve l'hôtel de Matignon en 1986 et s'attèle à la rationalisation ainsi qu'à la coordination des services investis dans la lutte antiterroriste. Au demeurant, modifiant sa position par rapport à celle qu'il avait adoptée entre 1975 et 1976, il ne cherchera pas à réunir le CIR, préférant s'aligner sur les propositions formulées par le juge antiterroriste Alain Marsaud qui, dans une tribune publiée dans *Le Monde* le 21 décembre 1985, avait préconisé la création d'un Conseil de sécurité intérieure en lieu et place de l'UCLAT ⁽¹⁾.

Cette instance verra le jour le 9 avril 1986. Mais après quelques réunions, elle tombera rapidement – elle-aussi – en désuétude.

Michel Rocard hérite donc en 1988 de ce qui s'apparente à un champ en friche. Ses axes d'intervention le conduiront, d'une part, à conserver le Conseil de sécurité intérieure ⁽²⁾ et, d'autre part, à réactiver le CIR par le biais du décret n° 89-258 du 20 avril 1989, s'efforçant ainsi de conserver un pouvoir d'action dans le domaine du renseignement et de la sécurité.

Deux nouveautés majeures sont cependant introduites par rapport à la teneur du décret de 1962. En premier lieu, la compétence du CIR, dans l'esprit de l'ordonnance de 1959, est étendue à tous les services de renseignement, sans toutefois que ne soient réellement définis les contours juridiques de ce périmètre... Ensuite, le rôle du chef de l'État est explicitement mentionné. Là où hier, sa place n'était suggérée que par l'évocation de sa présidence du comité de Défense, sa fonction stratégique, désormais, ne souffre plus aucun doute. François Mitterrand approuva d'ailleurs cette réforme et porta par la suite un soin tout particulier à

(1) Alain Marsaud, *Avant de tout oublier*, Paris, Denoël, 2002, p. 235-240.

(2) *Sous forme d'« une réunion tous les quinze jours avec le Premier ministre pour que les problèmes de sécurité, de police et les nominations préfectorales [n']échappent pas » à Matignon, selon Jean-Paul Huchon, in Jours tranquilles à Matignon, Paris, Grasset, 1993, p. 114-115.*

l'élaboration du Plan national du Renseignement, jouant ainsi pleinement son rôle en matière d'orientation.

Fonctionnellement, au-delà des réunions rassemblant les responsables politiques, une structure permanente est présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre et l'article 4 du décret prévoit la mise en place de comités d'experts (qui dans la pratique ne verront pourtant jamais le jour). Enfin, chaque ministère est appelé à piloter un groupe de travail thématique, ce qui permettra notamment à celui en charge de l'Economie et des Finances de prendre conscience de l'importance de la lutte contre le blanchiment et, partant, de créer la cellule TRACFIN en 1990.

Las, une nouvelle fois, comme le reconnaîtra Rémy Pautrat, ancien directeur de la DST et conseiller pour les questions de sécurité auprès de Michel Rocard, « *en raison de sa lourdeur, le dispositif a vite cessé de fonctionner* ⁽¹⁾ ». De fait, Edith Cresson ne le reconduira pas, préférant simplement recourir aux services d'un conseiller chargé des questions de sécurité, Ivan Barbot.

En 1993, Edouard Balladur, en dépit du fait qu'il fut le premier à préconiser la création d'un coordonnateur du renseignement, se contenta de charger son directeur de cabinet, Nicolas Bazire, de réunir les chefs des services de renseignement, sans que l'on puisse pour autant véritablement parler d'une coordination.

Quant à Pierre Bérégovoy et à Alain Juppé, ils ne marqueront guère d'intérêt pour ces enjeux, pas plus au demeurant que Lionel Jospin dont l'action se limitera à institutionnaliser la création du Conseil de sécurité intérieure (CSI). Le décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997 charge cette formation de définir « *les orientations générales de la politique de sécurité intérieure* » (art. 1^{er}) et de coordonner l'intervention des ministères. La structure comporte un organe plénier auquel participent les ministres (art. 2) ainsi qu'un groupe permanent présidé par le directeur de cabinet du Premier ministre, lequel réunit ses homologues ainsi que les directeurs d'administration concernés (art. 3). Le secrétariat est assuré par le Secrétariat général du Gouvernement (art. 4).

Cependant, le CSI n'aura que très marginalement connaissance, dans la pratique, des activités de renseignement. Aussi, ponctuellement à l'occasion de la guerre du Kosovo en 1999 puis des attaques du 11 septembre 2001, Louis Gautier, conseiller chargé des questions de Défense au cabinet du Premier ministre, organisa-t-il de véritables réunions de mise en commun du renseignement, plus que de coordination.

La parenthèse de la cohabitation refermée, le CSI sera reformaté par un nouveau décret promulgué le 15 mai 2002 sous l'influence du nouveau conseiller de Jacques Chirac, l'ancien DCRG et préfet de police Philippe Massoni. La

(1) Rémy Pautrat, « Le renseignement aujourd'hui ou les nouveaux moyens de la puissance », *Le Débat*, janvier-mars 1992, n°68, p. 150-161.

principale novation réside dans la désignation du chef de l'État en tant que président de l'instance (art. 1). En outre, est institué le poste de secrétaire général du CSI, « placé auprès » du Président de la République sans plus de précision notamment pour ce qui touche aux moyens administratifs. Le décret du 18 mai 2002 l'attribuera à Philippe Massoni.

Une nouvelle fois, le Premier ministre perd donc de son pouvoir de coordination, mais il serait pour autant abusif d'évoquer un réel processus de présidentialisation dans la mesure où le rôle du CSI n'apparaît pas comme pleinement opérationnel ⁽¹⁾. En effet, il est voué à la définition d'orientations, à l'établissement de priorités, à la mise en « cohérence » des actions menées et à l'examen des projets de loi (art. 2). D'une manière générale, le secrétaire général du CSI prépare les réunions, dresse les relevés de décisions et suit leur exécution. Il peut animer des groupes de travail et présente un rapport annuel (art. 3).

En matière de renseignement, l'article 4 dispose que « *les questions de sécurité intérieure intéressant la défense, le renseignement et la planification de la sécurité nationale sont instruites et présentées au Conseil de sécurité intérieure par le secrétaire général de la défense nationale, agissant en liaison avec le secrétaire général de ce conseil.* » **Le chef de l'État bénéficie par conséquent d'un droit d'évocation mais la réalité du pouvoir demeure entre les mains du secrétaire général de la Défense nationale et, par contrecoup, entre celles du Premier ministre.**

Le temps des attermoissements n'est pas pour autant révolu puisque Jacques Chirac décide de laisser la coordination des activités de renseignement à Jean-Pierre Raffarin qui réanime à cette fin, une nouvelle fois, le CIR « version Rocard » en 2004 ⁽²⁾. Il n'en diffère qu'à la marge, notamment en ce sens que le Haut responsable à l'intelligence économique peut assister aux réunions du CIR autant que nécessaire ⁽³⁾, ce qui traduit un louable souci de prendre en considération l'importance du renseignement économique (cf. *infra*).

Cette articulation ne survivra pourtant pas à l'arrivée de Dominique de Villepin à Matignon. Celui-ci renoue avec la pratique des réunions informelles animées de manière épisodique par son directeur de cabinet ⁽⁴⁾. Si bien qu'alors que Nicolas Sarkozy entame son quinquennat, la coordination des services de renseignement reste un objet politique et juridique non stabilisé.

(1) Voir en ce sens la décision du Conseil d'État n° 247008 du 21 mai 2002.

(2) Même si l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 qui crée l'article D*. 1132-39 du code de la défense apportera une légère modification au décret de 1989 lorsqu'elle énonce : « Le comité interministériel du renseignement est chargé, sous l'autorité du Premier ministre, d'assurer l'orientation et la coordination des activités des services qui concourent au renseignement. A cette fin, il élabore des directives nationales en matière de renseignement qui sont soumises à l'approbation du Président de la République. » *Le plan national du renseignement disparaît mais le principe demeure inchangé.*

(3) Décret n° 2003-1230 du 22 décembre 2003 instituant un haut responsable chargé de l'intelligence économique, remplace le décret n° 95-350 du 1er avril 1995 portant création d'un comité pour la compétitivité et la sécurité économique.

(4) Bruno Le Maire, op. cit., évoque quelques réunions sous sa direction entre juillet 2006 et mai 2007.

Certes, **l'expérience démontre que le Premier ministre dispose de l'autorité indispensable et des moyens administratifs nécessaires pour assumer cette fonction.** De nombreux textes ont d'ailleurs consacré cette prérogative depuis la création de la V^{ème} République. Cependant, tant pour des raisons contingentes (désaccords entre les titulaires des fonctions) que du fait d'une faible appétence pour cette thématique, un tel pouvoir n'a somme toute connu que d'éphémères concrétisations avant de sombrer dans les arcanes administratives.

On est donc surpris de constater que, quelles que soient les structures imaginées, leur efficacité ne dépend toujours au final que du degré d'implication et de la bienveillance de certains acteurs occupant momentanément une fonction au cœur du dispositif étatique. A l'inverse, un Premier ministre distant ou un directeur de cabinet sceptique ont suffi à invalider des dispositifs prometteurs.

À ce titre, on peut s'étonner qu'il soit, selon Claude Silberzahn, « *exceptionnel qu'un chef de gouvernement s'intéresse au renseignement intellectuellement mais aussi très concrètement* »⁽¹⁾.

Après une si longue période qui vit « *une coordination institutionnelle permanente mais de circonstance* »⁽²⁾, l'importance de la mutation engagée par Nicolas Sarkozy, singulièrement par la création du Coordonnateur national du renseignement, mérite examen.

B. UN EFFORT DE RATIONALISATION PERTINENT MAIS PERFECTIBLE : LE COORDONNATEUR NATIONAL DU RENSEIGNEMENT

Nicolas Sarkozy est le seul Président de la République à avoir nourri un intérêt soutenu pour le renseignement, domaine avec lequel il s'est véritablement familiarisé lors de son arrivée au ministère de l'Intérieur en 2002.

Quelques années plus tard, devenu candidat à l'élection présidentielle, il s'est même rallié avec conviction à une proposition défendue par Pierre Lellouche, délégué général de l'UMP chargé de la Défense, qui visait à créer un conseil de sécurité nationale ayant notamment des compétences en matière de coordination des services de renseignement⁽³⁾.

Élu chef de l'État et désireux d'engager une révision constitutionnelle afin de conforter le pouvoir du Président, il confiera à Édouard Balladur le soin de réfléchir à la modernisation des institutions de la V^{ème} République. Ainsi, dans sa lettre de mission du 18 juillet 2007, il fera part de son souhait que le Comité constitutionnalise le « *pouvoir très large [du chef de l'État] sur l'ensemble de nos*

(1) Franck Bulinge, De l'espionnage au renseignement, Vuibert, Paris, 2012, p. 180.

(2) Nathalie Cettina, Antiterrorisme : une fragile coordination, note pour le Centre Français de Recherche sur le Renseignement, avril 2011, p. 7

(3) Nicolas Sarkozy, « Profession de foi : l'effort de défense doit rester au cœur des priorités de la Nation », Revue défense nationale et sécurité collective, avril 2007, p. 36.

institutions et de l'administration, et [son] rôle essentiel qui, à la différence de celui du Premier ministre, n'est pas assorti d'un régime de mise en cause de sa responsabilité ».

En réponse, le Comité, dans son rapport, proposera notamment de modifier les articles 5, 20 et 21 de la Constitution de telle sorte que soient consolidées les prérogatives présidentielles en matière de défense et de sécurité. Il ne sera pourtant pas totalement suivi sur ce point par le Gouvernement qui se contentera, dans le projet de loi constitutionnelle, d'amender l'article 21. L'exposé des motifs souligne ainsi que *« sans modifier les articles 5 et 20 de la Constitution, qui définissent les rôles respectifs du Président de la République et du Gouvernement, [il est possible d'atténuer] la singularité que représente l'affirmation de l'article 21, selon laquelle le Premier ministre est « responsable de la défense nationale » alors, d'une part, que le Président de la République est le chef des armées, d'autre part, que le Gouvernement est collégalement responsable de l'ensemble de la politique de la Nation devant le Parlement. La rédaction proposée vise à permettre une clarification des responsabilités dans cette matière ⁽¹⁾. »*

De fait, dans le projet de loi, le Premier ministre n'apparaît plus comme le *« responsable de la Défense nationale »*, mais comme celui qui est en charge de *« mettre en œuvre les décisions prises au titre de l'article 15 en matière de défense nationale »* – c'est-à-dire par le Président de la République.

Cette suggestion fut combattue par les deux chambres. Selon le rapport présenté par Jean-Luc Warsmann ⁽²⁾, la modification proposée s'avérait inutile car *« les institutions se sont adaptées aux ambiguïtés de la rédaction de la Constitution de 1958 et l'efficacité de la défense nationale n'en a semble-t-il pas souffert jusqu'ici »*, d'autant qu'elle intègre des composantes non militaires dont la responsabilité incombe au Gouvernement. Dès lors, un changement dans ce *« bicéphalisme de l'exécutif consubstantiel à la V^e République »* poserait le *« problème de la responsabilité de l'exécutif devant le Parlement »*.

Le Constituant n'a donc pas souhaité permettre au Président de la République de s'affranchir du Premier ministre, ni autorisé qu'il puisse exercer des pouvoirs objectifs sans mécanisme de responsabilité politique – *« sauf à admettre un bouleversement du régime de la V^e République ⁽³⁾ »*.

(1) Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

(2) In Jean-Luc Warsmann, *Rapport n° 892 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 constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République*, Assemblée nationale, p. 176. Cette référence vaut pour les citations qui suivent.

(3) Jean-Jacques Hyest, *Rapport n° 387 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^{ème} République*, Sénat, juin 2008, p. 86.

Cette fidélité à l'esprit de la Constitution interdisait la création d'un conseil de sécurité nationale qui, d'ailleurs, n'obtint pas plus l'assentiment de la commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale dont Nicolas Sarkozy avait confié la présidence à Jean-Claude Mallet, en parallèle au comité Balladur.

Exercice programmatique en matière de Défense et de sécurité nationale, le Livre blanc de 2008 est le troisième rédigé sous la Cinquième République. Si le premier datant de 1972 n'évoquait pas le renseignement, celui de juin 1994 l'érigait en « *fonction essentielle de la stratégie* » et celui de 2008 en « *fonction stratégique* », pilier de la fonction « *connaissance et anticipation* ». Et c'est à ce titre que, goûtant visiblement peu l'idée venue d'Outre-Atlantique d'un conseil national de sécurité, il proposa la création d'un conseil national du renseignement assorti d'un coordonnateur placé directement à l'Élysée, préconisation en rupture avec les précédentes expériences françaises.

Elle fut mise en œuvre par l'arrêté du 23 juillet 2008 qui nomma par décision prise en conseil des ministres Bernard Bajolet, ministre plénipotentiaire, coordonnateur national du renseignement. Le même jour, une lettre de mission signée par le Président de la République reprenait les principales orientations définies par le Livre blanc. Puis, à l'occasion de la réforme du Secrétariat général de la défense nationale (renommé à cette occasion Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale), l'article 1^{er} du décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 institua l'article R*1122-8 du code de la défense institutionnalisant la configuration préexistante et déterminant réglementairement le rôle du Coordonnateur.

Sa mission est, logiquement, de « *coordonner l'action et de s'assurer de la bonne coopération des services spécialisés constituant la communauté française du renseignement* ⁽¹⁾ ». **La structure présente une vertu cardinale : elle institutionnalise une coordination qui, comme il vient d'être rappelé, ne dépendait jusque-là que de la bonne volonté des chefs de services et de la qualité de leurs rapports.**

Dans les faits, outre les réunions techniques et thématiques, les rencontres mensuelles des chefs de services autour du Coordonnateur permettent de bâtir des coopérations plus étroites, de réaliser des opérations conjointes entre deux instances. À titre d'exemple, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) a ainsi pu solliciter l'appui de la DGSE pour assurer la pose d'une balise sur un bateau suspect. Une pratique qui peut sembler banale mais qui, sans un échange direct et fréquent entre les responsables des services, n'aurait jamais pu se réaliser avec autant de facilité. En ce sens, le CNR semble être parvenu à ses fins là où le CIR avait failli par excès technocratique.

(1) Article R*.1122-8 du code de la Défense, paragraphe III.

Par ailleurs, le Coordonnateur produit chaque jour, à l'attention du Président de la République et du Premier ministre, une synthèse de deux pages réalisée à partir des analyses des six services de renseignement. Ce document quotidien valorise concrètement les fonctions de la DRM, de la DPSD, de TRACFIN et de la DNRED qui n'avaient jusqu'alors pas d'accès direct à la présidence de la République (à la différence de la DCRI ou de la DGSE). Les auditions menées par la mission ont montré combien la perspective de voir leurs renseignements transmis au sommet de l'État constitue à la fois pour les agents de ces services une marque de reconnaissance et une formidable source de motivation. Dans le même ordre d'idées, la déclinaison, service par service, du plan national d'orientation du renseignement concourt assurément à cette entreprise de valorisation. A noter que la rédaction de ce document, soumis à l'approbation du conseil national du renseignement, incombe également au Coordonnateur. Enfin, celui-ci s'assure que les services disposent des ressources indispensables à l'exercice de leurs missions et veille à la mutualisation des moyens techniques (cf. *infra*).

Cependant, en dépit de l'indéniable utilité du CNR, pareille innovation a été sous-tendue par une conception cohérente mais très présidentialiste du pouvoir exécutif. Et elle n'aurait pu aboutir si ses promoteurs n'avaient délibérément ignoré, voire grossièrement contourné un certain nombre d'obstacles administratifs.

Il en résulte par exemple **un rattachement pour le moins baroque du Coordonnateur et de son équipe**. Ainsi, selon le décret n° 2010-299 du 22 mars 2010, ils relèvent « *pour [leur] gestion administrative et financière* » du Secrétariat général du Gouvernement, donc du Premier ministre, alors même que le Président de la République est le principal bénéficiaire de leur action ⁽¹⁾.

Selon les informations recueillies par la mission, la question du rattachement a fait l'objet de longs débats entre l'Élysée et Matignon : à l'époque, le Premier ministre se montrait très réticent à l'idée de se voir privé d'un pouvoir de coordination tandis que certains conseillers présidentiels n'y voyaient pour leur part aucun inconvénient mais se préoccupaient de ne pas accroître le budget de l'Élysée.

Reste que cette originale configuration soulève deux difficultés. La première est d'ordre institutionnel. Personne ne peut contester qu'en l'état se trouve dangereusement accrue (et *de jure*) la dissociation entre l'exercice du pouvoir et la nécessaire responsabilité qui en découle. Car, quoi qu'il advienne, le chef de l'État ne pourra être inquiété pour des actes qui lui seront directement et très officiellement imputables. En revanche, le Premier ministre, le ministre de

(1) *Alinéa 1 de l'article R*.1122-8 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. » Aucun autre texte réglementaire ou législatif ne mentionne une quelconque autorité du Premier ministre sur le coordonnateur. Si bien que les décrets du 13 janvier 2010 et du 24 février 2011 portant nomination de Bernard Bajolet puis d'Ange Mancini ne précisent aucune instance de rattachement...*

l'Intérieur, le ministre de la Défense..., véritables responsables politiques selon la délégation parlementaire au renseignement ⁽¹⁾, devront quant à eux en répondre. **Le nouveau dispositif consacre donc l'irresponsabilité du Président de la République tout en le dotant de réels pouvoirs.**

La seconde difficulté est d'ordre constitutionnel. En l'état, l'article R*1122-8 prévoit des dispositions qui ne sont que très difficilement compatibles avec les articles 13, 18, 19, 20, 21 et 67 de la Constitution.

En effet, il évoque, en son alinéa II, les « *décisions prises par le conseil national du renseignement* » et, en son alinéa IV, les « *instructions du Président de la République* » à l'intention des services de renseignement.

La formulation du premier de ces alinéas ne pose aucun problème. Les décisions prises par le Président de la République dans le cadre du conseil national du renseignement sont en effet parfaitement conformes à l'article 15 de la Constitution (« *Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale* ») dans la mesure où cette instance est une formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale selon l'article R*.1122-6 du code de la défense. De plus, toutes les décisions prises par le chef de l'État en son sein sont soumises au contreseing du Premier ministre et des ministres responsables en vertu de l'article 19 de la Constitution.

En revanche, la seconde prescription laisse entendre que le Président de la République serait en mesure de transmettre des instructions particulières aux services de renseignement en dehors du conseil national du renseignement. Ces instructions s'affranchiraient du même coup du contreseing du Premier ministre et des ministres responsables ⁽²⁾. Une telle faculté se révélerait pourtant contradictoire avec la position exprimée par le Constituant à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2008, qui vient d'être rappelée. Au demeurant, ces mesures réglementaires s'opposeraient également aux dispositions législatives du code de la défense tel que réformé en 2009. Selon Jean Massot, « *la loi de 2009 ajoute de nouvelles responsabilités à celles du Premier ministre* ⁽³⁾ », ainsi qu'en témoigne parfaitement l'article L. 1131-1 du code de la défense qui dispose, en son I : « *Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale.* » Or, le chef du Gouvernement n'a plus les moyens d'exercer cette responsabilité, dont l'a dépossédé le Président de la République. Pour finir,

(1) In « *Activité de la délégation parlementaire au renseignement pour les années 2008-2009* », *Sénat*, 2 février 2010.

(2) *Le Conseil d'État a déjà rappelé (CE, Ass., 27 avril 1962, Sicard et autres) que le pouvoir réglementaire du Président de la République (et a fortiori le pouvoir d'instructions) doit être soumis au contreseing du Premier ministre et des ministres responsables. Il a également établi (décision n° 338944 en date du 4 mai 2011 concernant le Conseil de la création artistique) la constitutionnalité du Conseil de création artistique dans la mesure où celui-ci, présidé par le Président de la République, ne dispose d'aucun pouvoir administratif ou budgétaire non soumis au contreseing ; sans celui-ci, le Conseil d'État évoque uniquement la capacité, pour le Conseil de création artistique et, par contrecoup, pour le Président de la République, de formuler des recommandations qui « ne lient aucune autorité ».*

(3) Jean Massot, *Le chef de l'État, chef des armées*, Paris, LGDJ, 2011, p. 49.

signalons que la délégation parlementaire au renseignement remet ses observations au chef de l'État et au Premier ministre, et non seulement au premier, preuve du rôle éminent qu'il incombe au second de jouer dans ce domaine.

Deuxième contradiction constitutionnelle : le pouvoir confié à un collaborateur du Président de la République – par les III et IV de l'article R*.1122-8 du code de la défense – de coordonner et de contrôler des services de renseignement au détriment du Premier ministre.

A la latitude octroyée au chef de l'État de transmettre des instructions s'ajoute donc celle de procéder, par l'entremise d'un de ses collaborateurs, à la coordination d'administrations. Surprenante faculté si l'on veut bien se remémorer le contenu des articles 20, 21 et 67 de la Constitution ! Au surplus, on pourrait aussi défendre la thèse selon laquelle les conditions de nomination du coordonnateur contreviennent à l'article 13 de la Constitution ainsi qu'aux dispositions de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. En effet, le Coordonnateur est nommé par décret en conseil des ministres. Or cette nouvelle fonction n'entre ni dans le périmètre prévu par le troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, ni dans celui de la loi organique susvisée.

Enfin, le V de l'article R*.1122-8 du code de la défense, en disposant que « *le coordonnateur national du renseignement peut être entendu par la délégation parlementaire au renseignement* », établit la possibilité pour un collaborateur présidentiel d'être auditionné par le Parlement. Une disposition pour le moins audacieuse, dès lors qu'elle revient à questionner les fondements de la mise en cause de la responsabilité présidentielle.

Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que, ayant fait l'objet d'une demande d'audition de son directeur de cabinet par une commission d'enquête sénatoriale dans le cadre de l'affaire Habache en 1992, François Mitterrand l'avait jugée irrecevable au motif de l'irresponsabilité du Président de la République. Quelques années plus tard, lors de la séance du 10 juin 2008 au Sénat, le Secrétaire d'État Éric Besson s'était à son tour rallié à cette interprétation. « *En ce domaine, précisa-t-il à cette occasion, la position du Gouvernement est claire. Une lecture rigoureuse du principe de la séparation des pouvoirs nous paraît s'opposer à ce qu'une commission d'enquête impose « obligatoirement » – j'insiste sur cet adverbe – à un collaborateur de l'Élysée de déférer à une convocation parlementaire. Alors que le Président de la République n'est pas responsable politiquement devant les assemblées, il n'apparaît pas possible que ses collaborateurs le soient d'une manière ou d'une autre, directe ou indirecte.* »

Certes, cet usage a pu connaître des dérogations ponctuelles, notamment lorsque le chef de l'État, en 2008, autorisa plusieurs de ses collaborateurs à témoigner devant une commission d'enquête parlementaire créée à la suite de la libération des infirmières bulgares. Claude Guéant, Boris Boillon et Jean-David Lévitte avaient en effet été entendus à cette occasion. Néanmoins, il ne

s'agissait pas dans ce cas de mettre en cause la responsabilité présidentielle mais seulement de compléter l'information des députés...

Au final, **ces éléments juridiques conduisent la mission à recommander un rééquilibrage institutionnel en faveur du Premier ministre**, et ce en conformité tant avec l'esprit de la Constitution qu'avec les pratiques du pouvoir.

C. REPENSER LA DYARCHIE EN MATIÈRE DE COORDINATION DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT

En raison de ses compétences dans les domaines de la défense et de la diplomatie ainsi que de son rôle dans la vie politique, le Président de la République joue évidemment un rôle cardinal en matière de renseignement. Nul ne lui conteste la charge de fixer la stratégie nationale et de traiter des grandes problématiques. En revanche, il ne semble conforme ni aux pratiques institutionnelles, ni à l'esprit de la Constitution de 1958 qu'il puisse continuer à exercer, même par délégation, une quelconque autorité sur les administrations du renseignement.

Vos rapporteurs préconisent ainsi de dissiper les ambiguïtés nées de la réforme impulsée par Nicolas Sarkozy. Certes, la création du conseil national du renseignement souligne utilement la nécessité pour le chef de l'État de disposer d'un organe destiné à nourrir sa réflexion, mais pour autant **le rattachement du Coordonnateur à l'Élysée expose dangereusement le Président de la République en même temps qu'il marginalise le Premier ministre**.

Pour remédier à cette situation, il conviendrait en premier lieu de **renforcer le rôle du conseil national du renseignement**. Aujourd'hui, sa composition pléthorique et éminemment institutionnelle le condamne à des échanges vagues et frappés de publicité. En effet, dans sa formation plénière, il comprend, outre le chef de l'État, qui le préside, le Premier ministre, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre chargé de l'Economie, le ministre chargé du Budget et le ministre des Affaires étrangères⁽¹⁾. Dans la pratique, Nicolas Sarkozy ne l'a réuni qu'à une seule reprise avant de juger sa composition inadaptée aux enjeux traités⁽²⁾.

Une configuration plus restreinte, telle que le Livre blanc de 2008 l'avait d'ailleurs envisagée, permettrait au Président de la République de réunir les directeurs de service dans le but d'évoquer des thématiques précises et confidentielles. Pourraient également se joindre à ces réunions des ministres ou hauts fonctionnaires concernés par les sujets abordés. Un tel fonctionnement effectif du conseil, que la mission appelle de ses vœux – et que toutes les personnes interrogées sur ce point ont jugé souhaitable – ne doit pas être interprété

(1) D'autres ministres peuvent être convoqués par le Président de la République, pour les questions relevant de leur responsabilité.

(2) Et pourtant à cette époque, le décret instituant le CNR n'avait pas même été publié.

comme l'expression d'une volonté de réduire les prérogatives du Président de la République. Au contraire, eu égard à la prééminence du rôle du chef de l'État, son pouvoir de direction en matière de renseignement en sortirait renforcé, tout en permettant aux ministres concernés d'être pleinement associés à l'élaboration de cette politique. D'autre part, en réunissant le conseil national du renseignement plus fréquemment, le Président de la République pourrait en faire évoluer le fonctionnement de telle sorte qu'il se rapproche d'un conseil national de sécurité : tout en s'appuyant sur les ministres compétents, le poids des décisions du chef de l'État serait encore conforté.

De telles pratiques favoriseraient, en sus, l'intégration du renseignement dans la définition des politiques publiques au plus haut niveau de l'État et faciliteraient l'élaboration d'une véritable planification du renseignement au travers du Plan national d'orientation du renseignement (PNOR). Elles concourraient également à nourrir la réflexion personnelle du chef de l'État.

Par ailleurs, notre pays souffrant d'un manque patent d'articulation entre le renseignement et la prospective (elle-même quasi inexistante), le conseil national du renseignement pourrait contribuer à la structuration d'un réseau d'experts (sécurité, diplomatie, défense...) issus du monde académique, de la haute fonction publique ou du monde politique, qui seraient chargés de développer une réflexion, sur le long terme, concernant les défis ou les menaces... Le renseignement pourrait ainsi générer des pratiques vertueuses qui montreraient l'exemple à suivre pour d'autres thématiques. Grâce à cette action, le Président de la République bénéficierait d'un précieux appui pour assumer sa tâche de stratège.

En contrepartie, la mission propose une modification de l'article R*.1122-8 du code de la Défense afin de **supprimer le pouvoir d'instruction du Président de la République**. Ce faisant, le rattachement administratif retrouverait sa cohérence. La clarification rendrait même envisageable d'étoffer les actuelles prérogatives du coordonnateur en lui confiant un pouvoir d'arbitrage budgétaire⁽¹⁾, facteur décisif pour la reconnaissance durable de son autorité. Il serait dès lors difficile pour les services de renseignement de se soustraire à son action, au risque de perdre des arbitrages budgétaires d'autant plus précieux que les ressources étatiques se raréfient. Mais seul le Premier ministre peut exercer ce pouvoir d'arbitrage budgétaire, la LOLF l'a d'ailleurs consolidé dans ce rôle⁽²⁾. Le rééquilibrage suggéré permettrait de résoudre cette difficulté.

Pour l'accomplissement de sa mission, **le Coordonnateur dirigerait le Secrétariat général du renseignement, organisme relevant du Premier ministre**. Échoiraient à cette seule structure toutes les missions ayant trait au renseignement (à l'instar de celles actuellement assumées par le CNR, l'Académie du renseignement...) et celles confiées en ce domaine au Secrétariat général de la

(1) Cette fonction s'inscrirait dans la mission que l'article R*.1122-6 du code de la défense fixe au conseil national du renseignement, à savoir établir « la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement ».

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Ce dernier pourrait, si nécessaire et de manière ponctuelle, travailler en collaboration avec le Coordonnateur. Il s'agit non de créer *ex nihilo* une nouvelle interface administrative mais plutôt de spécialiser l'existant à coût quasiment constant, sans gonfler artificiellement les effectifs ou renouer avec les défauts technocratiques du CIR.

Ce serait donc le Secrétariat général du renseignement qui animerait des groupes de travail thématiques, coordonnerait l'activité des services, instruirait les grands dossiers, présiderait à la réalisation de retours d'expérience (pratique étrangère au mode de fonctionnement français mais pourtant incontournable pour remédier aux dysfonctionnements structurels ou conjoncturels), adresserait à l'ensemble des autorités et acteurs intéressés des notes de synthèse composées à partir de la production des services spécialisés afin de concourir à l'information stratégique et au bon déroulement de l'activité des destinataires.

C'est lui également qui dresserait chaque année, en collaboration avec les services de renseignement et après consultation des ministères et administrations concernés, le Plan national d'orientation du renseignement (PNOR) soumis à l'approbation du Conseil national du renseignement.

Le dispositif ainsi dessiné reconnaît donc la primauté du Président de la République puisque ce dernier établirait en Conseil national du renseignement les directives destinées au Coordonnateur, qui resterait d'ailleurs son conseil et dont les bureaux demeureraient rue de l'Élysée. En revanche, la nouvelle architecture le préserverait dans la mesure où le chef du Gouvernement participerait effectivement à l'élaboration de toutes les décisions dont il pourrait assumer pleinement la responsabilité ; en outre, le Premier ministre renouerait avec son pouvoir interministériel par le biais du Secrétariat général du renseignement.

Enfin, **ce nouveau coordonnateur aux moyens accrus permettrait de repenser les contours de la « communauté du renseignement »**, terme apparu avec la réforme de 2009, celle-ci demeurant encore balbutiante. Actuellement, six services aux moyens et missions disparates forment cette communauté que le CNR est chargé de coordonner. Curieusement, de nombreuses structures développant elles-mêmes des activités de renseignement n'en sont pas membres, ce qui a pour effet de maintenir une segmentation préjudiciable de l'action étatique. L'élargissement du périmètre de la coordination en fonction des besoins exprimés ou ressentis (sur une thématique, un dossier, une priorité nationale...) pourrait donc contribuer à améliorer l'efficacité globale de l'État.

Dans la pratique, un **premier cercle** constituerait un noyau dur, qui comprendrait la DGSE, la DCRI, la DRM et la DPSD, désignés par un arrêté du Premier ministre comme des « services de renseignement » (ce qui leur permettrait d'accéder à l'intégralité des moyens spéciaux prévus par la loi relative aux activités de renseignement).

Un **deuxième cercle** intégrerait TRACFIN, la DNRED, l'actuelle SDIG (sous-direction à l'Information générale de la Direction centrale de la sécurité publique) et la Gendarmerie nationale, désignés par un arrêté du Premier ministre comme des « services développant une activité de renseignement » (ce qui leur permettrait d'accéder à certains des moyens spéciaux prévus par la loi).

Un **troisième cercle** regrouperait entre autres le SIRASCO (Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée de la direction centrale de la police judiciaire), le bureau pénitentiaire, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), voire le Commandement des opérations spéciales (COS), placé sous les ordres du chef d'état-major des Armées... On pourrait même imaginer lui adjoindre la direction de la Prospective du Quai d'Orsay, la direction des Affaires stratégiques du ministère de la Défense... Par ce biais, le coordonnateur pourrait s'assurer d'une action coordonnée de l'État sur certains dossiers, couvrant le spectre le plus large possible au profit des intérêts fondamentaux de la Nation.

Dans ce schéma, **deux des six services de renseignement actuels (TRACFIN et la DNRED) perdraient cette qualité**. Ils ne l'avaient d'ailleurs acquise que par un accident de l'histoire parlementaire : alors que le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement évoquait les seuls ministères de la Défense et de l'Intérieur comme autorités de tutelle des services de renseignement, un amendement adopté en commission des Lois de l'Assemblée nationale lors de l'examen du texte leur avait associé le ministère de l'Economie et du Budget, ouvrant ainsi la voie à l'intégration de TRACFIN et de la DNRED à la communauté du renseignement. Si cette association a induit de nombreux effets bénéfiques sur lesquels il est inutile de revenir (d'où la solution envisagée de préserver l'accès de ces administrations au CNR et à l'Académie du renseignement), elle a eu également pour conséquence de « forcer » quelque peu leur nature. En effet, **la DNRED et TRACFIN n'ont pas pour vocation d'effectuer des missions généralistes dans une perspective de défense des intérêts fondamentaux de la Nation**, alors que tel est bien le cas de la DGSE, de la DCRI, de la DPSD ou de la DRM. En substance, il leur revient de collecter du renseignement dans un cadre pré-judiciaire spécialisé (la lutte contre la fraude douanière pour la DNRED, la lutte contre le blanchiment et la fraude fiscale pour TRACFIN). En ce sens, ils se rapprochent plus du SIRASCO qui relève de la police judiciaire (cf. *infra*). De surcroît, TRACFIN présente une particularité notable dans la mesure où cette structure ne bénéficie pas d'une capacité de collecte autonome et qu'il peut uniquement agir en cas de « déclaration de soupçon » formulée par une banque... Une telle caractéristique l'éloigne considérablement de la nature administrative d'un service de renseignement, même si la cellule fournit un appui précieux aux organes spécialisés. A ce titre, vos rapporteurs préconisent le cas échéant d'intégrer TRACFIN dans un ensemble plus vaste dédié au renseignement économique.

En définitive, la distinction lexicale ainsi introduite conditionne l'accès à des moyens spéciaux ou la participation à certaines réunions thématiques mais ne

modifie guère la configuration actuelle. Elle se contente au final d'apporter une clarification nécessaire à l'efficacité de l'État en matière de renseignement.

Au regard de l'histoire, la pérennité du coordonnateur du renseignement est un cas unique. Cependant, après plus de quatre années d'existence, il apparaît que la coordination des services doit poursuivre ses activités et gagner en amplitude. Dans cette perspective, il semble nécessaire que le Premier ministre assure un rôle plus central que celui lui incombant actuellement. Néanmoins, ce rééquilibrage n'entamerait en rien les prérogatives présidentielles. Au contraire, il permettrait de repenser la dyarchie en soulignant plus encore la mission éminemment stratégique du chef de l'État. Enfin, la communauté du renseignement se trouverait élargie et son caractère opérationnel conforté sous l'égide d'un coordonnateur aux pouvoirs renforcés. Mais cette réforme globale ne saurait pour autant occulter les besoins spécifiques de chacun des services concernés.

II. CORRIGER L'ARCHITECTURE DU RENSEIGNEMENT INTÉRIEUR

L'affaire fut conduite en juin 2008 dans une précipitation qui ne manqua pas de surprendre.

En quelques semaines fut bâtie la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), supposée assurer efficacement le monopole de la collecte et de l'analyse du renseignement sur le territoire national. Pourtant, elle souffre de tares congénitales majeures et a dû se résoudre à engager, depuis quelques mois, une nouvelle vague de réformes sous la pression des événements. En outre, la Sous-direction à l'information générale (SDIG), créée à partir des reliquats de la Direction centrale des renseignements généraux, a été injustement traitée et exclue de la communauté du renseignement.

Cette situation est la conséquence d'un défaut de conceptualisation quant aux missions qu'il incombait à ce nouveau service d'assumer. Elle soulève, au surplus, le problème de la place de la gendarmerie dans un dispositif policier.

En somme, l'architecture du renseignement intérieur, actuellement caractérisée par son irrationalité, nécessite certains réajustements qui, au-delà des changements à opérer, doivent obéir à une certaine philosophie de l'action d'État.

A. DOTER LA FRANCE D'UNE VÉRITABLE DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

La quête d'anonymat à laquelle s'astreignent, d'ordinaire, les services de renseignement ne semble jamais avoir été véritablement de mise à la DCRI. Son directeur central de 2008 à 2012 a en effet cristallisé sur lui l'attention, et les dérives imputées à son service ont « bénéficié » d'un écho médiatique tout à fait

considérable⁽¹⁾. Par ailleurs, l'affaire Merah de mars 2012 a singulièrement terni l'image d'une structure dans laquelle d'aucuns ont bien abusivement voulu voir, à l'origine, un « *FBI à la française* »⁽²⁾.

1. Tirer les leçons des « ratés » de la DCRI

Les maux dont souffre la DCRI sont évidemment liés aux conditions brutales et précipitées dans lesquelles elle a vu le jour. Malgré l'absence de toute carence ou dysfonctionnement structurel clairement identifié, Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'Intérieur, annonça officiellement le 13 septembre 2007 la réforme des services de renseignement afin de « *doter la France d'un outil fiable et efficace* ». Dix ans auparavant, pourtant, dans un entretien au *Monde*, le 9 avril 1997, Claude Guéant alors DGPN, interrogé sur la fusion des deux services de sécurité intérieure, RG et DST jugeait « *le monopole du renseignement* » comme « *dangereux pour les libertés publiques* » en raison de la « *concentration excessive qu'il engendrerait en la matière* »... Reste que le 1^{er} juillet 2008, sans que le Parlement n'eût jamais été associé à son processus de création, l'instrument était institué.

Depuis, loin de la sérénité indispensable au bon fonctionnement d'une telle instance, sous la pression constante des événements et des médias, la DCRI est l'objet de toutes les attentions ainsi que de toutes les critiques, comme en témoigne la dénonciation des « *erreurs, des failles et des fautes* »⁽³⁾ au moment de l'affaire Merah. Il était donc dans l'ordre des choses que la mission se prononce sur la structuration actuelle du service, sur les réformes qu'elle connaît et sur celles qui lui paraissent souhaitables.

a) *L'affaire Merah : le symptôme d'une faille*

Sur le plan factuel, ce drame ne recèle probablement plus guère de zones d'ombre : en premier lieu parce que le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, a confié une mission d'inspection à Jérôme Léonnet et Guy Desprats dès le 30 juillet 2012, et qu'il a décidé de rendre public leur rapport le 19 octobre dernier. En outre, il a pris soin de réserver la primeur de ce document au Parlement afin de souligner le rôle éminent qu'il entend confier à ce dernier. Ces deux décisions méritent d'être saluées en raison de leur portée hautement symbolique.

Enfin, le secret de l'instruction n'ayant – hélas – plus guère de secret que le nom, les différents médias n'ont pas hésité à publier les nombreux documents auxquels ils ont eu accès, générant ainsi un nombre incalculable d'articles, de reportages ou de débats.

(1) Voir, à ce sujet, le livre de Didier Hassoux, Olivia Recasens et Christophe Labbé, *L'espion du Président : au cœur de la police politique de Sarkozy*, Paris, Robert Laffont, 2012, 283 p.

(2) Jean-Marc Leclerc, Christophe Cornevin, *Le Figaro*, 26 juin 2008.

(3) Manuel Valls, 2 mars 2013.

De fait, si la mission a décidé d'étudier cette affaire, ce n'est pas tant pour tenter d'apporter de nouveaux éléments que parce qu'elle illustre les carences inhérentes à la DCRI qu'il importe de corriger au plus vite. Or, **pour vos rapporteurs, si l'affaire Merah ne procède pas des dysfonctionnements de la DCRI, elle les révèle.**

Le principal enseignement tient au défaut de surveillance qui pose la question des moyens humains pour le service de sécurité intérieure.

Chacun sait que Mohamed Merah était connu des services de renseignement depuis 2006, et qu'il a fait l'objet d'un suivi à partir de 2009 et jusqu'en 2010 en raison de son environnement familial et de ses contacts. Les détails de ses voyages internationaux d'abord en Syrie en août puis, en novembre 2010, en Afghanistan via le Tadjikistan puis encore, en août 2011, en Turquie puis dans les zones tribales du nord-ouest du Pakistan (après un passage par Oman) sans jamais avoir attiré l'attention des différents services sont aussi publics. Il est aussi de notoriété publique que la DCRI a demandé à son service toulousain, en janvier 2011, une enquête approfondie, laquelle « *met clairement en évidence le profil islamiste de Mohamed Merah, son comportement extrêmement méfiant et sa radicalité potentielle* »⁽¹⁾. Personne n'ignore non plus le manque de réaction de la direction centrale lorsque celle-ci a pris connaissance de cette enquête ainsi que l'absence de judiciaire du dossier, ce dont a bien évidemment profité Merah, qui est passé à l'acte le 11 mars 2012, deux mois après que la DCRI eut levé toute surveillance.

Comment expliquer cette apathie ?

D'abord par le volume des dossiers dont la sous-direction antiterroriste a la responsabilité. Dotée de *** fonctionnaires, elle se compose de différentes divisions dont celle de l'islamisme radical sunnite ici concernée. Cette division comprend elle-même *** agents parmi lesquels *** se consacrent ***. Elle doit traiter plusieurs centaines d'objectifs opérationnels par an (***). Il lui incombe en outre d'assurer le soutien administratif des groupes chargés d'un suivi thématique (***). Or ces groupes sont tous confrontés à une actualité dont l'intensité ne fléchit pas. À titre d'exemple, la DCRI a opéré une surveillance de *** djihadistes se rendant en Syrie *** ...

Face à l'importante charge de travail, la sous-direction anti-terroriste a visiblement priorisé ses objectifs et, ce faisant, avait choisi d'asseoir son jugement sur une évaluation de la menace incarnée par une cible. Or, en ce domaine, les deux fonctionnaires dépêchés à Toulouse par la direction centrale ont commis une erreur de jugement, ils ont mal apprécié la dangerosité de Mohamed Merah.

Ce manque de réactivité s'explique ensuite par le fait que notre législation antiterroriste – justement parce qu'elle est déjà suffisamment dérogoire au droit commun – ne permet pas de neutraliser des profils suspects sur la seule intuition

(1) Jérôme Leonnet et Guy Desprats, « Affaire Merah : réflexions et propositions », 19 octobre 2012, 17 p.

des enquêteurs. Ainsi le département judiciaire de la direction centrale estimera, au regard des textes, que la judiciarisation du dossier était vaine puisque celui-ci ne comportait aucun des éléments constitutifs d'une « *entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* », selon la définition du code pénal. D'ailleurs, tandis que le dossier Merah était examiné, le parquet antiterroriste a classé sans suite *** autres dossiers transmis par la DCRI alors même que, selon le service, ils présentaient des caractéristiques pénales plus saillantes...

Qu'en conclure ?

D'abord que le système de surveillance des déplacements internationaux comporte des carences extrêmement préjudiciables. L'absence d'une plateforme PNR ⁽¹⁾ en France, comme les failles dans l'utilisation du fichier des passagers aériens (cf. *supra*), ont en effet permis à Mohamed Merah de traverser les frontières sans que les services en soient informés en temps réel. Au-delà de la mise en place du fichier PNR en France, dont la mission estime qu'elle est aujourd'hui indispensable, c'est au niveau international, notamment européen, que des avancées doivent être réalisées ⁽²⁾.

Ensuite, qu'il est aberrant que les services territoriaux de la DCRI soient ravalés au rang de pourvoyeurs d'informations dénués de toute capacité d'initiative. En l'espèce, la centrale n'a suivi aucune des recommandations de son service toulousain qui adopte par conséquent une attitude passive. Le legs de la DST est devenu un boulet. La future DGSI que la mission appelle de ses vœux devra intégrer dans sa stratégie nationale des échelons territoriaux de plein exercice.

De même, qu'il est consternant que seuls *** fonctionnaires – parmi lesquels un nombre très restreint d'arabisants – sur les *** que compte cette direction régionale du renseignement intérieur soient chargés du suivi de l'islamisme radical sunnite. Même si les moyens en personnels ne sont pas la panacée, surtout pas dans une affaire volontiers « hors-normes » comme celle-ci, et que les fonctionnaires des échelons locaux de la DCRI savent faire preuve de polyvalence selon les circonstances du moment, il n'en demeure pas moins que le fait de disposer uniquement au plan national de *** agents sur l'islam radical sunnite et de *** arabisants pour un organe de renseignement intérieur (*** statutaires et *** vacataires ou contractuels) ne peut que susciter certaines interrogations quant au profil de ces fonctionnaires et quant à la faculté du service

(1) Passenger name record, cf *supra*.

(2) Une proposition de directive relative à l'utilisation de données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en matière pénale a été soumise en 2011, par la Commission européenne, au Conseil et au Parlement européen. Elle doit permettre d'harmoniser la collecte au sein de l'Union européenne et de donner un cadre juridique à un système d'échange de données PNR au niveau européen.

de diversifier son recrutement pour répondre aux nécessités de la sanctuarisation du territoire ⁽¹⁾ (cf. *infra*).

Enfin, que le splendide isolement qui est la marque de la DCRI, retranchée derrière les hauts murs, plus ou moins légitimes mais réellement infranchissables, du « secret-défense » n'est plus acceptable ⁽²⁾. Depuis sa création, nul n'a jamais vraiment été en mesure d'apprécier son éventuelle valeur ajoutée faute d'un contrôle parlementaire effectif. Et pour l'essentiel, le monde de l'antiterrorisme demeure une *terra incognita* dont les activités s'exercent en dehors de tout cadre susceptible de prévenir d'éventuels débordements.

Accessoirement, **ce drame souligne le caractère quelque peu artificiel de la curieuse scission générée par la réforme dans le *continuum* du renseignement entre « milieu ouvert » et « milieu fermé »**. Dans l'esprit de ses initiateurs, la DCRI était vouée à n'opérer qu'en milieu fermé, laissant à d'autres services le soin d'œuvrer en milieu ouvert. Toutefois, le cas présent démontre combien la frontière entre ces deux périmètres du renseignement est dans la pratique très difficile, voire impossible à discerner. Comment ainsi concevoir que la DCRI renonce à recourir à l'exploitation de sources ouvertes ? Comment, *a contrario*, imaginer que la surveillance des mouvements sectaires, du repli identitaire, de l'économie souterraine, qui relève d'autres services, donne les résultats escomptés dès lors qu'elle exclut tout recours aux sources fermées ? Cette distinction milieu ouvert / milieu fermé relève donc de la pure vue de l'esprit...

En fait, l'affaire Merah nous rappelle que toute cuirasse a son défaut. Confrontée depuis des années au développement d'une certaine forme bien connue de terrorisme s'appuyant sur une logique de cellules ou de réseaux, la France a été efficace mais aussi chanceuse ⁽³⁾ puisque le dernier attentat islamiste meurtrier sur notre sol remonte au 3 décembre 1996. Les assassinats ciblés de Toulouse et de Montauban furent réalisés par un seul homme, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il était nécessairement solitaire. Et un tel constat doit, contrairement à ce qu'affirmait Bernard Squarcini, changer « *fondamentalement notre grille de lecture du phénomène terroriste* » ⁽⁴⁾.

Les menaces émergentes apparaissent comme étant infra-étatiques, non-conventionnelles, dynamiques, diffuses et non prévisibles. Et en leur sein, le terrorisme frappe par surprise et de manière brutale où on ne l'attend pas aux fins

(1) La DCRI estime qu'elle aurait besoin de doubler le nombre de ses fonctionnaires arabisants et indique qu'elle travaille aujourd'hui à flux tendus. Signalons que, indépendamment des difficultés budgétaires, le recrutement de linguistes pose un véritable problème de sécurité en raison de la rareté de la ressource humaine disponible.

(2) Par exemple, il est surprenant que l'organigramme du service soit classifié alors qu'il est aisé de le reconstituer grâce à l'annuaire des commissaires de police et à l'arrêté du 7 novembre 2002 fixant les conditions d'attribution de bonifications indiciaires en faveur des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur appartenant au corps de conception et de direction de la police nationale (modifié par un arrêté du 16 décembre 2010).

(3) Marc Trévidic, *Terroristes, les 7 piliers de la déraison*, J.-C. Lattès, Paris, 2013, p. 13.

(4) Bernard Squarcini, « Nous ne pouvions pas aller plus vite », *entretien au Monde*, le 23 mars 2012.

de dé-sécuriser et de déstabiliser la société. Il est par définition un défi à l'anticipation des événements et, par conséquent, au renseignement⁽¹⁾. **Face à cela, notre stratégie est partiellement caduque. Elle était conduite par un service à la vitrine trompeuse et dont l'architecture territoriale a failli.**

Dès lors, cela suppose de reconsidérer les moyens juridiques accordés au renseignement intérieur face à la mutation de la menace terroriste. Car l'histoire du renseignement français se coule dans les métamorphoses du terrorisme qui génèrent une adaptation administrative.

b) Le poids préjudiciable d'une histoire liée à la lutte antiterroriste

Longtemps ignorée, la menace terroriste a en effet fini par obséder les autorités politiques et par phagocyter la pensée stratégique française. Érigée au fil des années en péril ultime, elle a servi de fondement exclusif aux efforts de rationalisation de notre dispositif de sécurité. Elle est de même en grande partie à l'origine de l'idée de *continuum* entre la sécurité intérieure et extérieure.

Pour affronter ce péril, l'idée s'est imposée que la France devait se doter d'un grand service de renseignement antiterroriste. Indubitablement, la Direction centrale du renseignement intérieur constitue tant la concrétisation de ce postulat que l'aboutissement administratif du processus de rationalisation initié. Or, pour saisir les conditions de sa création ainsi que les causes de certains dysfonctionnements lui ayant été imputés, il est nécessaire de bénéficier d'une profondeur de champ historique suffisante.

À l'orée des années 1970, le dispositif de sécurité en matière de lutte antiterroriste apparaît relativement désorganisé, impréparé à tout le moins. De nombreuses administrations disposent d'une capacité d'intervention en la matière à l'instar de la DST, de la DCRG, de la Gendarmerie nationale et du SDECE⁽²⁾. Il en résulte une grande dispersion des moyens pour faire face à une menace jugée non périlleuse.

Naturellement, le SDECE est au premier chef qualifié pour agir à l'étranger, pour détecter et éliminer les menaces qui pèsent sur la France, dont les menaces terroristes. Pourtant, comme l'ont successivement reconnu Pierre Marion⁽³⁾ et l'amiral Lacoste⁽⁴⁾ (directeurs généraux entre 1981 et 1985), le service n'était guère présent sur cette thématique en dépit d'un réel potentiel.

Le constat est semblable pour la DST. Jean-François Clair, qui fut sous-directeur chargé de la lutte antiterroriste de 1983 à 1997, puis directeur-adjoint du

(1) Mehdi Zouioueche, « Le renseignement français face à une menace mouvante : le terrorisme », *mémoire pour université de Paris II*, 2006.

(2) Floran Vadillo, « L'Élysée » et l'exercice du pouvoir..., op. cit.

(3) Pierre Marion, *La mission impossible : à la tête des services secrets*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, p. 22, 47 et 125.

(4) Pierre Lacoste et Floran Vadillo, « L'amiral Lacoste et le renseignement : solidarité et transmission des savoirs », in Sébastien Laurent (dir.), *Les espions français parlent : archives et témoignages inédits des services secrets français*, Paris, Nouveau Monde, 2011, p. 561.

service jusqu'en 2007, le reconnaît sans fard : « *Jusqu'au début des années soixante-dix, le service s'est presque exclusivement occupé de contre-espionnage (sauf pendant la guerre d'Algérie). Aucune structure spécifique n'est dédiée au terrorisme. Avec le développement du terrorisme lié au Proche-Orient, notamment après la prise d'otages de Munich (1972) et les premiers attentats sur notre sol, une division spécialisée sera créée en 1974* ⁽¹⁾. »

Mais après l'assassinat de deux fonctionnaires de la DST par Carlos le 27 juin 1975, Marcel Chalet (directeur du service) entend débarrasser la lutte antiterroriste de son volet « police judiciaire » au profit de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Cette dernière l'accepte en contrepartie de moyens supplémentaires. Un tiers des effectifs de la division créée en 1974 rejoint alors les rangs de la PJ ⁽²⁾. En substance, l'ambition du directeur de la DST est de recentrer son service sur le contre-espionnage, tandis qu'il considère le terrorisme comme une « *activité relativement marginale* » ⁽³⁾. Son successeur, Yves Bonnet, restera fidèle à cette position jusqu'en 1983, date à laquelle il devra lutter contre l'ASALA ⁽⁴⁾. En conséquence, en 1982, la section antiterroriste ne compte encore que cinq policiers, que viennent épauler en cas de nécessité quinze fonctionnaires supplémentaires affectés à d'autres missions.

Parallèlement, la DCPJ s'inscrivant principalement dans une démarche de répression, la recherche et la centralisation du renseignement préventif en matière de terrorisme – qu'il soit basque, breton, corse, antillais, lié à Action directe ou à l'ASALA – échoit à la Direction centrale des Renseignements généraux (DCRG) dès 1976.

Cependant, dans la mesure où les autorités politiques peinent à saisir l'essence particulière du terrorisme, il n'est pas rare que des services policiers généralistes interviennent dans de telles affaires. Ainsi, par exemple, la Brigade de recherche et d'intervention du commissaire Broussard opérera lors de la prise d'otages d'Orly en janvier 1975, alors qu'elle est spécialisée dans la lutte contre la grande criminalité. De même, la brigade criminelle de Marcel Leclerc se chargera de l'enquête concernant l'attentat de la rue Copernic...

Quant à la Gendarmerie nationale, qui ne possède aucune filière autonome de renseignement, elle s'implique néanmoins dans certains dossiers relevant de son ressort territorial (principalement en matière de terrorisme interne) ou par l'intermédiaire du GIGN (notamment lors des prises d'otages auxquelles recourent fréquemment les terroristes dans les années 1970). En toute cohérence, deux directives, en date du 13 octobre 1982 et du 10 mars 1983, finiront en

(1) *Témoignage cité in Floran Vadillo, « L'Élysée » et l'exercice du pouvoir...», op. cit., p. 76.*

(2) *Jean-François Clair et Floran Vadillo « Jean-François Clair : une carrière au service de la lutte antiterroriste », in Sébastien Laurent (dir.), Les espions français parlent : archives et témoignages inédits des services secrets français, Paris, Nouveau Monde, 2011, p. 501-2.*

(3) *Marcel Chalet et Thierry Wolton, Les visiteurs de l'ombre, Paris, Grasset, 1990, p. 250.*

(4) *In Yves Bonnet, Contre-espionnage : mémoires d'un patron de la DST, Paris, Calmann-Lévy, 2000, p. 288. L'ASALA désigne l'Armée secrète arménienne de libération de l'Arménie, une organisation terroriste particulièrement active dans les années 1970-1980.*

conséquence par autoriser la Gendarmerie nationale à instituer une cellule terrorisme au sein de la Direction générale.

En définitive, le dispositif français de lutte contre le terrorisme n'est alors ni structuré, ni efficace. Et c'est sous la pression d'une menace en pleine mutation qu'il va se décanter. Les années 1980 sont en effet marquées par des vagues successives d'attentats liés au terrorisme international d'origine étatique ou bénéficiant du soutien d'États. Fort logiquement, c'est alors la DST, jouissant dans ce domaine d'une réelle compétence, qui réagit avec la plus grande efficacité. Les tensions du moment la conduisent à ranimer sa division antiterroriste dès janvier 1983 et à la doter d'une trentaine de policiers. Pour éviter un chevauchement avec la DCRG, le secrétaire d'État à la Sécurité publique, Joseph Franceschi, signera en 1984 une circulaire établissant une stricte répartition des tâches entre les deux services : aux Renseignements généraux la lutte contre le terrorisme interne, et à la DST l'international.

Peu à peu, l'activité antiterroriste de la DST va s'étoffer et lui permettre de se muer en un service de contre-espionnage et de contre-terrorisme (à parité à l'époque de la chute du Mur de Berlin). La division antiterroriste devient d'ailleurs un département en 1986, puis une sous-direction en 1989. Elle entretient des relations très étroites avec les magistrats traitant ces dossiers et, de la sorte, assoit plus encore son autorité sur ce secteur de la sécurité intérieure. Car le service peut se prévaloir de ses précieuses compétences en matière de police judiciaire, arme utile pour le démantèlement de réseaux terroristes. Or, il récupèrera ses pleines prérogatives judiciaires en 1984 à l'occasion d'une affaire impliquant les FARL ⁽¹⁾ – affaire que la DCPJ ne souhaite traiter faute d'éléments matériels suffisants. Ce dossier constitue donc un réel point de bascule pour la DST.

Néanmoins, une nouvelle mutation de la menace va bien vite raviver les rivalités : en 1995, la France est pour la première fois victime du terrorisme islamiste. La filiation de ce dernier avec l'Algérie justifie naturellement l'intervention de la DST tandis que la lutte contre l'islam radical et la surveillance des banlieues (d'où étaient issus les membres du groupe Kelkal) légitiment pour leur part l'action des Renseignements généraux. En pleine gestion de crise, ces guerres de chapelles lassent les autorités politiques et contraignent même le Président de la République à rappeler à l'ordre tous les chefs de services lors d'une réunion à l'Élysée, le 10 septembre 1995 ⁽²⁾.

Cette intervention ne suffira pourtant pas à créer les conditions d'une coopération enfin pacifiée entre les différentes instances. Ainsi Yves Bertrand, directeur adjoint puis directeur central des Renseignements généraux de 1992 à 2003, incarnera cette réticence à une collaboration fructueuse, et ce dans un contexte tendu de cohabitation qui génère une forte méfiance réciproque entre le

(1) *Fraction armée révolutionnaire libanaise, organisation terroriste créée en 1979 par Georges Ibrahim Abdallah.*

(2) *Sur ce point, se reporter à Floran Vadillo, « L'Élysée » et l'exercice du pouvoir..., op. cit., p. 235.*

chef de l'État et le Premier ministre. En réaction, le préfet Jean-Jacques Pascal, directeur de la DST, reprend alors à son compte le projet de fusion des deux services de renseignement intérieur précédemment élaboré par Jacques Fournet⁽¹⁾ (alors même qu'à sa prise de fonction en 1997, il avait dissuadé Jean-Pierre Chevènement d'envisager une dissolution de la DCRG). Mais, là encore, la cohabitation interdit toute concrétisation de ce projet.

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, la DST est sans conteste devenue le service leader en matière de lutte antiterroriste, d'autant que les terrorismes breton, corse ou basque (qui relèvent de la DCRG) ne représentent plus une menace décisive pour l'État. Alors ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy propose à son tour une fusion DST-DCRG que Jacques Chirac repousse. Néanmoins, en 2007, après une phase préparatoire, les deux services s'installent dans des locaux communs à Levallois-Perret, preuve qu'un rapprochement s'amorce.

Élu président de la République, Nicolas Sarkozy et son secrétaire général Claude Guéant entreprennent la réforme du renseignement intérieur, qui débouche, par décret du 27 juin 2008, sur la création de la DCRI. Celle-ci est le fruit non de la fusion de la Direction de la surveillance du territoire et de la Direction centrale des renseignements généraux, mais de l'absorption par la première d'une grande partie de la seconde. Car une fusion totale aurait conduit à la domination numérique de la DCRG alors que l'objectif consistait à créer à partir de la DST un grand service de lutte antiterroriste, sans rival et doté d'un maillage territorial efficace⁽²⁾. Pour preuve, il suffit de se référer à l'article 6 du décret fondant la DCRI, qui abroge le décret n° 82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la DST sans pour autant faire mention aux textes relatifs aux RG. La filiation patente de la DCRI, héritière revendiquée de la seule DST, est ainsi établie.

C'est donc l'unique souci de rationalisation du dispositif français de lutte antiterroriste qui est à l'origine de la création de la DCRI. Au lieu d'instituer un grand service de renseignement intérieur, une réforme a été conduite dans la précipitation, guidée par des considérations contingentes en matière d'implantation territoriale, de répartition des effectifs...

c) Une implantation territoriale sans cohérence

Le maillage territorial d'un service principalement dédié au renseignement ne saurait reposer sur la simple transposition administrative d'une entité à une autre. L'action nécessite de penser une stratégie et des procédés qui permettent à la greffe de prendre et de prospérer. Or **dans le cas de la DCRI, on discerne avec**

(1) *Directeur de la DST de 1990 à 1993.*

(2) *Ancien directeur adjoint de la DST, Jean-François Clair commente : « l'objectif général consiste à renforcer les complémentarités entre les deux services : associer à la rigueur de la DST la souplesse et la réactivité de la DCRG. En un mot, prendre le meilleur des cultures des deux Directions », in Jean-François Clair et Paul Dahan, op. cit.*

peine une réflexion en matière d'implantation qui réponde à des objectifs autres que contingents.

Ce n'est sans doute pas véritablement surprenant. Dans ce domaine aussi, la nouvelle direction est la digne héritière de la DST qui s'est longtemps considérée comme une administration parisienne ne possédant que quelques démembrements en province (près de 1 200 personnes à Paris, 600 en province en 2008). Raymond Nart, directeur adjoint de 1987 à 1997, avait même envisagé de se séparer des implantations territoriales. Néanmoins, si un tel dessein pouvait s'avérer cohérent dans le cadre d'un service principalement dédié au contre-espionnage, **désormais la réalité du terrorisme implique de s'appuyer sur un quadrillage efficace du territoire afin de capter le renseignement de faible intensité.**

La récente affaire Merah ou celle dite « de Sarcelles » en septembre 2012 ont en effet dramatiquement démontré que la sanctuarisation du territoire s'imposait comme l'unique priorité face à une menace interne en partie déconnectée de l'étranger.

Or, dès sa création, l'organisation géographique de la DCRI se signale par un maillage territorial extrêmement dense.

Dans vingt-neuf départements, l'implantation est rigoureusement identique à celle de la DST ⁽¹⁾. Dans sept autres, elle a été renforcée sans préjudice pour l'Information générale (Oise, Finistère, Côtes-d'Armor, Pyrénées-Atlantiques, Haute-Savoie, Marne) ou à son détriment (Haute-Corse). Dans sept autres, la présence de la DCRI a bénéficié du transfert de toutes les implantations des Renseignements généraux (Alpes-de-Haute-Provence ⁽²⁾, Hautes-Alpes ⁽³⁾, Corse-du-Sud ⁽⁴⁾, Haute-Corse ⁽⁵⁾, Wallis-et-Futuna ⁽⁶⁾, Saint-Pierre-et-Miquelon ⁽⁷⁾, Saint-Martin ⁽⁸⁾).

Par ailleurs, la DCRI a créé 69 postes *ex nihilo* : 65 créations d'un poste, 3 créations de deux postes (Seine-et-Marne, Manche, Alpes-de-Haute-Provence), une création de trois postes (Corse-du-Sud). Dans ce cadre, alors que la DST ne possédait aucune implantation en Ile-de-France, la DCRI en a instituées dans les départements de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise, en les dotant initialement de 135 personnels. Et lorsque la Direction du renseignement de la Préfecture de Police (DRPP) a étendu en 2009 sa compétence à la petite couronne (cf. *infra*), ces implantations RI ont perduré.

(1) Elle ne comptait qu'une trentaine d'antennes en province.

(2) Pas d'antenne DST existante, une création effectuée.

(3) Pas d'antenne DST existante.

(4) Pas d'antenne DST existante, deux créations effectuées.

(5) Une antenne DST existante, deux créations complémentaires.

(6) Pas d'antenne DST existante.

(7) Pas d'antenne DST existante.

(8) Pas d'antenne DST existante, le transfert explique l'accroissement d'implantations en Guadeloupe (dont dépend Saint-Martin).

Quelle est la logique de cette stratégie extrêmement volontariste d'implantation territoriale ? Correspond-elle à une nouvelle configuration du service de renseignement intérieur ou à une simple volonté de puissance ? Outre les doutes induits par la création de certains postes ou le renforcement de l'implantation dans certains départements réputés peu sensibles, la DCRI a apporté un premier élément de réponse en fermant, dès 2009, 21 implantations (dans la Nièvre, la Creuse, en Ariège, dans le Gers par exemple) et en procédant à des regroupements. Mais, du même coup, certaines parties du territoire ne bénéficient désormais plus d'une couverture suffisante.

De surcroît, la volonté de puissance de la nouvelle DCRI l'a conduit à recruter à tout prix pour nourrir son maillage total. Car la massivité des mouvements constatés induit une interrogation sur l'objectif même de la réforme entreprise. Si, comme l'annonçait Michèle Alliot-Marie, « *la réorganisation projetée [avait visé] à consolider la qualité de la lutte antiterroriste en France* ⁽¹⁾ », elle n'aurait en effet concerné qu'« *environ 20 % des policiers des renseignements généraux* ⁽²⁾ », soit ceux des sections « recherche » de la DCRG. Pourtant, ce sont près de 43 % de policiers des RG qui sont passés à la DCRI dans des conditions chaotiques : les spécialistes de la lutte antiterroriste (ou déclaré comme tels au moment de la réforme) ont plaidé pour être accompagnés de leurs équipes ; par ailleurs, les effectifs des antennes RG (dans les chefs-lieux d'arrondissements) ont été systématiquement versés en SDIG, à de très rares exceptions près ⁽³⁾, tandis que la DCRI a parfois recruté sans discernement au sein des sièges départementaux et régionaux lorsqu'il s'agissait de créer un poste.

Enfin, parce « *qu'on ne fait pas une réforme contre les personnels* » ⁽⁴⁾ certains ont pu être affectés à la DCRI pour des raisons contingentes (proximité du domicile personnel, fin de carrière, etc.). De fait, l'observation attentive des spécificités départementales conduit à penser, à nouveau, que la partition des effectifs entre DCRI et SDIG n'a pas suivi un schéma rationnel. En effet, aucune régularité n'est observable et, si les caractéristiques de certains départements justifient des transferts massifs, on s'interroge sur le cas d'autres.

En définitive, des choix guidés par des motivations techniques, humaines, administratives ou arbitraires ont considérablement pesé sur le nouveau service. La gestion humaine et matérielle de la réforme de 2008 s'est donc réalisée sans réel schéma directeur autre que celui de pourvoir les implantations territoriales renforcées, créées ou récupérées.

En substance, il semblerait que la DCRI conçoive uniquement ses implantations territoriales comme un signe extérieur de puissance, sans se soucier du coût financier induit (un poste coûte cher à créer, à sécuriser et à pourvoir). Le

(1) Michèle Alliot-Marie, « La réorganisation des services de renseignement », *op. cit.*

(2) Ibid.

(3) On pourra notamment citer les cas de Bayonne, Annemasse, Calais, Mulhouse ou Manosque.

(4) Patrick Calvar, audition devant la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 26 février 2013.

service n'a visiblement pas pensé son maillage territorial. Rien d'étonnant dès lors à ce qu'il ne l'ait pas réellement intégré à sa stratégie. Les auditions auxquelles a procédé la mission laissent bien transparaître cette totale absence de culture territoriale de la DCRI. La centrale continue à analyser, à animer, à autoriser, à octroyer des moyens et ne laisse que peu d'autonomie à ses services territoriaux. Pourtant, la « réactivité » tant louée des RG procédait aussi de la forte capacité d'initiative des directions régionales ou départementales, voire des arrondissements.

Sans doute conscient de cette faille, le nouveau directeur central Patrick Calvar a créé une fonction de Coordonnateur territorial et l'a confiée au fonctionnaire qui se chargeait déjà de la coordination entre la DCRI et la DRPP. Si l'intention est louable, un tel office ne manque pas de surprendre vos rapporteurs. Une structure interne à la DCRI, composée d'une dizaine de fonctionnaires, est donc chargée d'établir un dialogue entre la centrale et la province, de s'assurer que les échanges se nouent alors même que cette tâche incombe en principe au directeur central adjoint et aux sous-directeurs thématiques (la DCRG procédait ainsi).

En réalité, l'instauration de ce coordonnateur territorial, loin de constituer une solution idoine, souligne plus encore les failles constitutives de la DCRI. Il s'agit d'un pis-aller, d'une solution que la mission espère transitoire. D'autant que pour lutter rigoureusement contre la menace intérieure, la structure de la couverture géographique et ses liens avec la direction centrale constituent des enjeux cardinaux. Mais la coupure entre la centrale et la province présente également une explication sociologique : les anciens RG animent en grande majorité les échelons territoriaux de la DCRI. Or, la culture « ST » et la culture « RG » peinent à se conjuguer.

d) Une absence de culture commune aux différents personnels

À l'origine de la fusion opérée en 2008 se trouve la volonté de créer un « pôle d'excellence dévolu au contre-terrorisme »⁽¹⁾ associant les forces des deux services. Mais à cette fin, il importait de parvenir à unir en une même structure les personnels issus de deux organisations aux identités aussi fortes et distinctes que la DST et les RG.

Couverts par le secret de la défense nationale, habitués à un fonctionnement très hiérarchisé et dotés de compétences judiciaires, les agents de la DST devaient donc apprendre à travailler de concert avec les fonctionnaires des RG, beaucoup plus portés sur des modes opératoires pragmatiques et passés maîtres dans l'art de transmettre la bonne information au bon moment à la bonne personne. L'expérience en matière de contre-espionnage et de lutte anti-terroriste allait devoir se concilier avec l'expertise reconnue dans l'investissement contre les violences urbaines. La rigueur d'une gestion très centralisée allait devoir s'adapter

(1) Bernard Squarcini, *Libération*, 8 octobre 2007.

à des habitudes plus souples contractées dans un cadre plus décentralisé. **L'unification de deux cultures professionnelles aussi dissemblables était une gageure que la DCRI n'a pas su relever.**

Il est vrai que, quantitativement, le défi était d'envergure puisque 1 439 des 3 350 policiers que comptait en 2008 la Direction centrale des Renseignements généraux (521 en centrale, 2 829 en province), furent affectés à la DCRI où ils retrouvèrent la totalité des 1800 anciens agents de la DST.

Certes, ces fonctionnaires des RG étaient volontaires, Michèle Alliot-Marie ayant indiqué que « *le volontariat serait la base de ces "mutations" purement structurelles* »⁽¹⁾, mais, dans la pratique, les personnels de l'ancienne DCRG furent souvent perçus par leurs collègues issus de la « ST » comme des « *manants à l'assaut du château, qui allaient pervertir le sang bleu de ceux qui faisaient du renseignement pur* »⁽²⁾... Et ce d'autant que la DCRI a récupéré la totalité des missions anciennement dévolues à la DST, tandis qu'elle ne puisait que marginalement dans celles exercées par les RG auxquels elle n'a en fin de compte prélevé que les champs de compétence relatifs à l'intelligence économique (et encore sous l'angle exclusif de la sécurité économique) ainsi qu'au suivi du terrorisme interne (corse, basque, breton, islamiste) et de la subversion violente.

Près de cinq ans plus tard, la résilience des deux cultures d'origine est encore patente, comme l'ont signifié Jérôme Leonnet et Guy Desprats dans leur rapport⁽³⁾. Loin du constat de la naturelle persistance d'un héritage professionnel, elle atteste d'un certain malaise, d'une symbiose qui tarde à s'opérer. Non seulement, les anciennes rivalités n'ont pas disparu, mais çà et là, elles se perpétuent au sein d'un même service en ne s'atténuant que très lentement.

Une fois encore, il est probable que **le rythme précipité de la réforme explique pour l'essentiel cet échec**. La nécessaire période d'accoutumance réciproque entre deux cultures, l'apprentissage mutuel des méthodes de travail ou des systèmes informatiques ont été sacrifiés au profit d'une union trop vite célébrée et de fait ressentie comme un mariage forcé.

La construction d'une identité commune ne découle pas d'une circulaire. Et si les moyens matériels et techniques ont été rapidement attribués, le renseignement intérieur emportant la plupart des arbitrages au détriment de l'Information générale, il eût fallu plus de temps pour que tombent les murs de la suspicion.

(1) Michèle Alliot-Marie, « La réorganisation des services de renseignement », *intervention lors de son déplacement dans les nouveaux locaux des services de renseignement intérieur à Levallois-Perret, 13 septembre 2007.*

(2) *Propos tenus par une personne entendue par la mission.*

(3) Jérôme Leonnet, Guy Desprats, op. cit.

2. Engager la mutation

La mission est convaincue que la réforme de 2008 s'est arrêtée au milieu du gué en perpétuant le statut de simple direction centrale de l'administration placée sous la tutelle de la Direction générale de la police nationale. **La création d'une Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), relevant directement de l'autorité réaffirmée et effective du ministre de l'Intérieur, serait de nature à corriger les vices de conformation qui viennent d'être évoqués.** De surcroît, elle simplifierait la chaîne de commandement et placerait le service de renseignement intérieur sur un pied d'égalité (administrative) avec le service extérieur. Enfin, elle accroîtrait considérablement la lisibilité budgétaire dans le cadre d'un contrôle démocratique.

a) La nécessaire révolution administrative du renseignement intérieur

Exemple paradigmatique d'une police de spécialité, la DCRI est aujourd'hui entravée dans son évolution par les règles induites par son rattachement à la Direction générale de la police nationale. Représentant environ 2 % des effectifs gérés par la DGPN, le renseignement intérieur peine à imposer ses spécificités face à la police généraliste, la police de sécurité publique. Or, il est aujourd'hui confronté au défi majeur de la diversification de son recrutement.

Lors de sa création dans l'immédiat après-guerre, la DST était parvenue à attirer des profils diversifiés (dont de nombreux techniciens) qui lui permettaient de disposer de spécialistes dans de nombreux domaines. Puis, en sa qualité de direction active de la police nationale, elle a recruté quasi exclusivement des policiers issus du cursus juridique, la voie devenue ordinaire pour se préparer à ce type de concours.

Héritière de cette situation, la DCRI est composée d'une écrasante majorité de policiers, pour la plupart juristes de formation, si bien qu'elle manque cruellement de linguistes, de techniciens, d'analystes, de psychologues, etc. Les technologies qu'elle doit maîtriser (analyse massive de données, cryptographie, etc.) sont désormais largement « *l'apanage d'ingénieurs de haut vol, digital natives sortis des grandes écoles* »⁽¹⁾...

Pour remédier à ces lacunes, le service devra largement ouvrir son recrutement et attirer des profils à la pointe des connaissances utiles. En sa qualité de direction centrale, la DCRI sollicite l'embauche de 300 contractuels, statut précaire qui ne s'accompagne guère de rémunérations attractives. En se dotant du statut de direction générale, la DGSI obtiendrait ainsi la création d'un agrégat budgétaire clairement identifiable (aujourd'hui, le budget du service est de l'ordre de 36 millions d'euros, dont *** euros de fonds spéciaux), qui serait libéré de certaines contraintes de gestion. Outre les avantages en matière de contrôle parlementaire qu'induirait cette novation, elle permettrait également au service de

(1) Roger Faligot, Jean Guisnel, Rémy Kauffer, Histoire politique des services secrets français, *La Découverte*, Paris, 2012, p. 662.

recruter les nombreux profils ciblés précédemment évoqués ainsi que de hauts potentiels grâce à des rémunérations laissées à la libre appréciation du directeur général de la sécurité intérieure et non du contrôleur budgétaire et comptable du ministère de l'Intérieur comme c'est aujourd'hui le cas.

À titre de comparaison, le service de renseignement intérieur britannique a pour habitude de recruter directement sur les campus d'Oxford et de Cambridge selon ses besoins. Même en France, la DGSE bénéficie de règles bien plus avantageuses qui expliquent le saut qualitatif qu'elle a réalisé. Il serait incohérent que le service de renseignement intérieur soit défavorisé alors même que l'impératif de sanctuarisation du territoire national se pose avec une acuité renouvelée. En tout état de cause, l'effort budgétaire en sa faveur (dotation humaine, technique et matérielle) doit être poursuivi afin de l'aider à assumer son rôle de grand service de sécurité intérieure (sa fonction de cyberdéfense nécessite de constants investissements pour opposer à cette nouvelle menace une réplique adaptée).

De surcroît, **la DGSi devrait pouvoir s'affranchir de la nomenclature de la police nationale afin de recruter des profils et non des grades.** La DST n'était pas confrontée à ce problème dans la mesure où la réforme des corps et carrière ainsi que l'existence d'une nomenclature datent seulement de 2004 et sont donc demeurés pour elle sans réel impact.

Les chiffres sont aujourd'hui éloquentes : avec *** gradés et gardiens (soit près de *** % des personnels hors emplois administratifs) qui restent en moyenne trois années dans le service, la DCRI n'est guère parvenue à constituer un corps de spécialistes. Par ailleurs, l'importante rotation de ces personnels pose d'évidents problèmes de sécurité. Le premier préalable serait que la mobilité imposée se réalise au sein même de la DGSi et de ses services territoriaux, voire au sein des services de la communauté du renseignement. En sus, on pourrait envisager de sortir le service de la nomenclature de la police nationale, ce qui impliquerait de créer des règles d'avancement qui lui seraient spécifiques (un quota d'avancements pourrait être attribué au prorata des effectifs).

EFFECTIFS DE LA DCRI

Emplois de direction	9	*** %
Corps de conception et de direction	154	*** %
Corps de commandement	***	*** %
Corps d'encadrement et de conception	***	*** %
Adjoints de sécurité	***	*** %
TOTAL	***	*** %

Source : données collationnées par la mission

De telles évolutions entraîneront nécessairement un changement de philosophie pour les commissaires et officiers qui devront accepter de privilégier le travail intellectuel au commandement de troupes. De même, il serait souhaitable

que des sous-directeurs (notamment techniciens) soient issus du monde extra-policier.

En revanche, il paraîtrait inepte de « déflater » le service, comme une note de la DGPN de septembre 2009 le prévoyait (déflation de 12 % de la masse salariale). Au contraire, en sus des contractuels, il faudrait envisager de procéder à des recrutements de fonctionnaires de police⁽¹⁾ tout en veillant à ce que cette augmentation d'effectifs ne conduise pas la DGSJ à renoncer à une collaboration, qui doit être étroite, avec le monde universitaire, celui-ci pouvant également s'avérer pourvoyeur de nombreuses informations sans générer de coût.

Au final, sans rompre avec son essence policière (incontestée et incontestable du seul fait de son rattachement à la place Beauvau), le service appliquerait ainsi des règles de gestion et de recrutement qui lui seraient propres.

b) En finir avec le particularisme policier de l'Île-de-France

L'avènement de la DGSJ doit permettre de mettre fin à l'incohérence parisienne, liée à un particularisme historique tenace devenu source de dysfonctionnements administratifs et de chevauchements.

Pour son actuelle organisation territoriale, la DCRI a pris le parti de créer huit services outre-mer et six directions zonales qui chapeautent des directions régionales et départementales du renseignement intérieur. Ce découpage territorial très hiérarchisé suit les zones de défense et de sécurité qui possèdent d'ailleurs une déclinaison policière.

Toutefois, alors que la France compte sept zones de défense et de sécurité, la DCRI n'a pas créé de direction zonale en Île-de-France pour deux raisons interdépendantes : en premier lieu, toutes les activités de renseignement intérieur sont directement supervisées par la centrale de Levallois-Perret. En outre, la DCRI partage les activités de lutte contre le terrorisme et les subversions violentes avec la Direction du renseignement de la Préfecture de police (DRPP). Ce partage fait d'ailleurs l'objet de l'article 2 du décret fondateur de la DCRI, qui institue cette dernière en instance de centralisation et de coordination, précision étonnante pour un service supposé agréger toutes les compétences existant en matière de renseignement intérieur. Il est également évoqué au sein de l'article premier de l'arrêté du 27 juin 2008 relatif à la direction du renseignement de la préfecture de police et modifiant l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.

Même si elle consacre la prééminence de la DCRI, la réforme de 2008 a renforcé un particularisme parisien qui date en réalité de la Libération⁽²⁾. De fait, bien que relevant statutairement de la DCRG, les Renseignements généraux de la

(1) De manière anecdotique, la DCRI devra alors bénéficier de l'intégralité du bâtiment qu'elle occupe aujourd'hui à Levallois-Perret en compagnie de la DCCRS et de la SDAT.

(2) Bertrand Warusfel, Contre-espionnage et protection du secret : histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France, Panazol, Lavauzelle, 2000, p. 49-50.

Préfecture de police (prédécesseurs de la DRPP) n'ont jamais véritablement accepté cette tutelle et ont toujours privilégié une relation directe avec le préfet de police. La réforme de la police nationale de 1966 n'aura guère concerné la région parisienne : elle privera uniquement les RGPP de leur compétence en matière de contre-espionnage qui relèvera désormais de la seule DST. À ce titre, les RGPP ont toujours souhaité entretenir des liens étroits avec le service de contre-espionnage, notamment en matière d'antiterrorisme (deux directeurs des RGPP provenaient même de la DST). Ce faisceau d'éléments conduit un ancien responsable de ce service à conclure : « *Nous nous sentions plus proche de la DST que de notre direction centrale* »⁽¹⁾.

Aussi, lors de la centralisation des activités de contre-terrorisme et contre-subversion au sein de la DCRI en 2008, a-t-il été envisagé de transférer sous l'autorité de la nouvelle direction centrale les fonctionnaires affectés au suivi des mouvements subversifs, de l'Islam radical et des communautés étrangères. Mais le Préfet de police de l'époque et son directeur des RGPP s'y sont fermement opposés au motif que ces thématiques avaient un impact sur les questions d'ordre public. Selon eux, le statut exorbitant des RGPP et, au-delà, de la « PP » elle-même, était justifié par la spécificité de Paris, capitale qui concentre les sièges des institutions, des représentations diplomatiques, qui accueille 5 000 manifestations par an et se distingue par l'existence d'un réseau de transports extraordinairement dense.

Acquise à ce plaidoyer, la ministre de l'Intérieur avait écarté l'idée d'une absorption dès septembre 2007 : « *Pour la capitale, une réflexion particulière sera à mener pour la direction des renseignements généraux de la préfecture de police (RG-PP), qui conservera un statut particulier, tout en garantissant la centralisation nationale du renseignement de sécurité intérieure* »⁽²⁾. Sous son égide, la DRPP est devenue un service indépendant aux seuls ordres du Préfet de police. Le changement suscite le commentaire suivant de la part d'un responsable policier : « *les RGPP n'ont accepté qu'une seule chose : changer de sigle* »⁽³⁾.

L'assertion mérite d'être quelque peu pondérée : alors que les RGPP étendaient leur sphère de compétences sur Paris, la petite et la grande couronne⁽⁴⁾, la DRPP s'est dans un premier temps trouvée cantonnée à la seule ville de Paris. Puis, en même temps que le grand Paris de la sécurité a vu le jour le 1^{er} octobre 2009, la DRPP a recouvré ses prérogatives sur la petite couronne. Dans l'intervalle, la DCRI avait créé des implantations dans les départements de la petite couronne qu'elle a maintenues malgré l'arrivée de la DRPP et ses compétences de renseignement intérieur. Le schéma rationnel à l'origine de la création de la DCRI a donc perdu de sa cohérence en région parisienne. D'ailleurs,

(1) *Propos tenus par une personne entendue par la mission.*

(2) Michèle Alliot-Marie, « La réorganisation des services de renseignement », op. cit.

(3) *Propos tenus par une personne entendue par la mission.*

(4) Constituent la petite couronne, les départements des Hauts-de-Seine (92), de la Seine-Saint-Denis (93) et du Val-de-Marne (94) ; la grande couronne, se compose des départements de la Seine-et-Marne (77), des Yvelines (78), de l'Essonne (91) et du Val-d'Oise (95).

la collaboration entre ce service et la DRPP constituait un tel problème (en dépit des dispositions réglementaires) qu'il a été décidé de remplacer le DRPP. Le choix s'est alors porté sur le directeur central adjoint organique de la DCRI dans l'espoir de faciliter les relations. Puis, en mars 2010, un coordonnateur a été désigné au sein de la direction centrale afin de s'assurer de la fluidité des échanges.

Depuis, les relations se sont pacifiées : chaque jour, la DCRI reçoit les notes « RI » de la DRPP ainsi que la liste des interceptions de sécurité et des sources humaines (qui lui sont d'ailleurs octroyées par Levallois-Perret en ce domaine). Des réunions thématiques ont également lieu entre les deux services. Enfin, si la DCRI ne s'investit guère en matière de subversion violente, elle poursuit ses activités antiterroristes sur la zone géographique de la DRPP et en parallèle de celles déployées par cette dernière. Pourtant, la DRPP ne figure pas sur l'arrêté du Premier ministre énumérant les services de renseignement. Par conséquent, elle ne peut accéder aux moyens spéciaux aujourd'hui à la disposition des services, ne peut utiliser des identités fictives, n'a pas accès à l'Académie du renseignement ou au coordonnateur du renseignement. Le poids institutionnel du Préfet de police explique donc pour beaucoup la capacité de résistance dont fait preuve la DRPP en dépit de sa situation précaire, et la coopération repose sur la bonne volonté des hommes en place.

Mais, au-delà de la forte spécificité parisienne et de la capacité de résistance de la Préfecture de Police, la persistance d'un service indépendant s'explique par la satisfaction qu'il procure aux autorités grâce à la forte intégration qui se manifeste entre les activités de RI et d'« *information générale* ». En effet, la DRPP « *est chargée de la recherche, de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le préfet de police dans les domaines institutionnel, économique et social, ainsi qu'en matière de phénomènes urbains violents et dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public et le fonctionnement des institutions dans la capitale* ». ⁽¹⁾

Érigée en service coordonnateur de l'IG en Île-de-France, la DRPP a absorbé les SDIG des départements de la petite couronne en 2009. Elle les a rebaptisés « *services territoriaux de renseignement* » (STR) pour le plus grand plaisir des fonctionnaires concernés. Cette absorption se justifiait en raison de la faible interaction nouée entre la DRPP et les SDIG de la petite et de la grande couronne, alors même que les impératifs d'ordre public ne permettent pas à la Préfecture de police de se priver de la meilleure information possible. La véritable cohérence de l'Île-de-France plaide d'ailleurs en faveur de l'absorption par la DRPP des SDIG de la grande couronne. De la sorte, la DRPP jouirait d'une connaissance fine des questions d'ordre public, d'économie souterraine... polarisées par la ville de Paris.

Enfin, la DRPP possède une compétence en matière de lutte contre l'immigration clandestine et d'infractions liées à l'emploi des étrangers.

(1) Arrêté précité du 27 juin 2008.

L'exercice de cette mission révèle une fois encore la faculté des RGPP à s'affranchir des réformes de la police nationale : en 1973, la Police de l'air et des frontières est détachée de la DCRG à l'exception de la région parisienne. De ce fait, l'actuelle Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) n'a pas établi de direction zonale pour l'Île-de-France.

Au sein de la DRPP, cette mission mobilise près de 200 fonctionnaires (sur les 748 actifs), dont 75 qui disposent de la qualité d'OPJ. Les interceptions de sécurité relatives à cette activité sont d'ailleurs cédées par la DCPJ à la DRPP. Le bon sens voudrait que cette compétence – étonnante pour un service de renseignement moderne – ainsi que ses fonctionnaires quittent le giron de la DRPP pour rejoindre la DCPAF qui devrait donc s'organiser en conséquence. Ce serait ainsi l'occasion de parachever en 2013 la réforme frappée au coin du bon sens initiée en 1973 !

En définitive, le particularisme parisien ne pose de réelles difficultés qu'en matière de renseignement intérieur (si l'on excepte l'anachronisme de la lutte contre l'immigration clandestine). Les dispositifs mis en place (coordonnateur Île-de-France, prééminence de la DCRI, absence de moyens spécifiques pour la DRPP) semblent fort contingents, liés à la bonne volonté des acteurs et, par conséquent, s'avèrent insatisfaisants.

Il paraîtrait cohérent d'achever la réforme de 2008 tout en tenant compte du poids de l'histoire et des institutions. **Aussi la mission préconise-t-elle la création d'une direction zonale Île-de-France de la DCRI qu'intégrerait la DRPP en sa qualité de service compétent à Paris** (sa zone de compétence en matière de renseignement intérieur serait donc amputée de la petite couronne). Dans la pratique, le directeur zonal du renseignement intérieur aurait sous son autorité le directeur du renseignement de la préfecture de police (lequel serait toujours soumis à la tutelle pleine et entière du préfet en respectant le besoin d'en connaître) et les directeurs départementaux des sept autres départements d'Île-de-France ⁽¹⁾.

Cette option ne comporte que des avantages.

D'abord, elle achèverait sur ce point la réforme de 2008 en consacrant la compétence nationale de la DGSI tout en respectant l'existence d'un service hybride propre à la Préfecture de police mais néanmoins placé sous la double autorité DGSI/PP.

Ensuite, elle rendrait inutiles tous les efforts de coordination en créant une relation hiérarchique partagée sur la DRPP tout en donnant accès à celle-ci aux moyens des services de renseignement.

Enfin, elle n'instituerait point un directeur zonal du renseignement intérieur qui serait une responsabilité influente du service de Levallois-Perret dans

(1) Le poste de directeur régional du renseignement n'existerait pas dans l'architecture suggérée.

la mesure où le DRPP serait maintenu dans ses attributions. En revanche, elle soulagerait la direction centrale qui pourrait se recentrer sur son cœur de métier, voire envisager l'exercice de nouvelles missions.

c) La montée en puissance du renseignement économique

Grâce à un recrutement diversifié (ingénieurs, spécialistes de la finance, douaniers, inspecteurs des finances...), la mission invite la DGSI à porter une attention plus soutenue à la lutte contre la prédation économique.

Cette activité avait été impulsée par Jacques Fournet, directeur de la DST de 1990 à 1993, non sans difficultés dans la mesure où elle bousculait les schémas traditionnels ⁽¹⁾. Aujourd'hui, il serait concevable que le contre-espionnage et la protection du patrimoine économique soient rassemblés. En effet, ces thématiques constituent les deux maillons indissociables d'une chaîne devenue vitale. Péril insidieux, l'espionnage menace les intérêts de la Nation et, dans un contexte d'hyper-concurrence, sa compétitivité. Les Britanniques ont d'ailleurs consacré la défense des intérêts économiques dans leurs lois sur les services de renseignement. La DGSI doit dès lors faire preuve d'une ambition accrue sur cet enjeu. À l'occasion, elle pourrait ouvrir son recrutement à des officiers de gendarmerie dont l'action en matière d'intelligence économique est régulièrement louée ⁽²⁾. Mettant à profit une pluralité de capteurs et une réelle proximité avec les entreprises, la gendarmerie parvient à disposer d'une bonne connaissance du tissu économique de sa zone de compétence. En outre, au sein du département sécurité économique de l'INHESJ, elle assure un rôle fondamental de sensibilisation et de formation. Une coopération plus étroite avec la DGSI s'avérerait donc très profitable en matière d'intelligence économique.

De même, le renseignement intérieur pourrait étoffer son expertise dans le domaine de la criminalité organisée et de la grande délinquance financière, en interaction avec les autres services. Car ces menaces se sont hissées parmi les principales pour nos pays développés. Insidieuses, rampantes, silencieuses, le plus souvent ignorées des médias, elles ne terrorisent certes pas la population mais peuvent ruiner une nation, générer des zones de non-droit, aboutir à l'organisation d'une nouvelle traite des êtres humains, miner des règles sociétales bien établies. À titre d'exemple, l'escroquerie à la taxe carbone aura coûté près de 1,4 milliard à l'État ! Or, ces menaces sont encore insuffisamment prises en compte : à l'heure actuelle, une cellule de tout au plus quatre à cinq personnes, au sein de la sous-direction de la protection du patrimoine économique, travaille sur ce secteur très marginal par rapport au cœur de métier et au tropisme de la DST. Si le contre-espionnage et la protection du patrimoine étaient fusionnés comme le préconise la mission, il serait parfaitement envisageable d'orienter la nouvelle sous-direction vers la collecte de renseignement financier dans une perspective de

(1) Cf. Jacques Fournet et Floran Vadillo, « La DST entre deux mondes : entretien avec Jacques Fournet », in Sébastien Laurent (dir.), op. cit., p. 446 et sqq.

(2) Cf. le témoignage de Laurence Sartor, directrice de l'ADIT Champagne-Ardenne, in « Bilan et perspectives de l'intelligence économique en 2013 », *Veille mag*, novembre-décembre 2012, n°134, p. 14.

lutte renforcée contre ces menaces. Un tel investissement permettrait de combler le retard qu'accuse la France dans le domaine du renseignement criminel.

Bien évidemment, l'activité ainsi déployée n'aurait nullement pour effet de parasiter celle du SIRASCO (Service d'Information, de Renseignement et d'Analyse Stratégique sur la Criminalité Organisée) qui, depuis septembre 2009, regroupe avec un certain succès au sein de la DCPJ des enquêteurs issus de la gendarmerie, de la PJ et de la DCRI. Au contraire, elle se déroulerait en amont, permettant ainsi d'irriguer cette dernière structure en renseignements. Autre garantie, les officiers de renseignement affectés à cette fonction ne bénéficieraient pas de la qualité d'officier de police judiciaire. En effet, il convient de limiter très strictement le champ des missions pour lesquelles cette qualité est utilisée. Si l'on conçoit volontiers que, dans la lutte contre des phénomènes d'origine étrangère (contre-espionnage et contre-terrorisme), elle puisse se révéler un outil précieux (« *l'efficacité est à ce prix* », souligne un responsable de service de renseignement ⁽¹⁾), son usage pose bien plus de problèmes éthiques dans le cas d'affaires impliquant des ressortissants français.

LE SIRASCO

Fondé en septembre 2009 au sein de la Direction centrale de la police judiciaire, le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO) est une création conjointe de la police et de la gendarmerie nationales sur la base de l'ancienne Unité de coordination et de recherches anti-mafia (UCRAM).

Ce service collecte auprès des administrations françaises et étrangères les données nécessaires à l'analyse des activités des organisations criminelles. Il est notamment chargé de l'identification et du suivi de ces organisations, de la détection et de l'évaluation de la menace, de la diffusion d'informations stratégiques et opérationnelles. Il joue un rôle de coordination des administrations publiques concernées par cette thématique.

À la tête d'un réseau de correspondants au sein des services centraux et territoriaux de la DCPJ, le SIRASCO est composé d'une quinzaine de policiers, de gendarmes, d'officiers de la DCRI et de la DRPJ de Paris.

Il publie un rapport annuel (confidentiel) sur l'état de la menace en sus de diverses productions destinées à sensibiliser les responsables politiques et administratifs.

Or, si la DCRI a récemment décidé d'ériger son département judiciaire en sous-direction, ce choix a été motivé par la volonté de renforcer l'étanchéité entre cette compétence judiciaire et le reste des activités. Il importe en effet de s'assurer que les éléments susceptibles d'être transmis au juge d'instruction n'ont pas été obtenus de façon déloyale et contraire au code de procédure pénale. C'est notamment cette considération qui est à l'origine de la polémique concernant des Français détenus à Guantanamo et interrogés par la DST dans un cadre purement administratif alors qu'une enquête judiciaire était en cours ⁽²⁾.

(1) *Propos tenus par une personne entendue par la mission.*

(2) *Condamnés en décembre 2007 par le tribunal correctionnel de Paris, les prévenus avaient ensuite bénéficié d'une relaxe prononcée en février 2009 par la Cour d'appel de Paris au motif de l'irrégularité de l'enquête. Un an plus tard, la Cour de Cassation a fini par annuler cette décision et a ouvert la voie à un nouveau procès qui a abouti en mars 2011 à la réitération de la condamnation.*

De surcroît, les activités de police judiciaire étant soumises au contrôle des magistrats, leur caractère confidentiel n'est pas garanti. À ce titre, l'audition des policiers ayant effectué des surveillances dans l'affaire de Tarnac⁽¹⁾ démontre les risques induits par la double qualité police administrative/police judiciaire. Il serait dès lors opportun que la DGSI privilégie ses activités de police administrative sur celles de police judiciaire.

Cependant, l'évolution entamée demeurerait inaboutie si elle ne s'accompagnait d'un accroissement des effectifs de la nouvelle sous-direction judiciaire soumise à une lourde charge de travail. En effet, celle-ci donne l'impression à certains magistrats spécialisés, à l'instar du juge Marc Trévidic, que « *les effectifs policiers affectés au département judiciaire de la DCRI ont fondu* ⁽²⁾ ». Pourtant, les *** fonctionnaires qui composaient le département judiciaire au 1^{er} juillet 2008 ont été rejoints par *** personnels supplémentaires.

d) Un traitement restrictif de la lutte contre la subversion violente

À l'occasion de la réforme entreprise après l'affaire Merah, la sous-direction du contre-terrorisme a fusionné avec celle de la lutte contre les subversions violentes. Ce faisant, les dirigeants de la DCRI considèrent que les deux missions ainsi confondues ont une finalité commune : la lutte contre les extrémismes violents. En outre, ils affirment qu'en raison des méthodes très intrusives mises en œuvre, la surveillance ne s'exerce pas sur des mouvances mais sur des profils prêts à basculer dans la violence. Aussi, la subversion violente est-elle uniquement envisagée comme un comportement infra-terroriste. Pourtant, l'article 1^{er} du décret fondateur de la DCRI précise que le service « *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.* »

À l'évidence, **la DCRI a considérablement restreint le champ de la subversion violente pour n'en conserver que le caractère terroriste** (affirmant plus encore sa dimension de service antiterroriste) et individuel. Le service considère que le suivi des mouvements politiques radicaux échoit à la SDIG qui n'en a pourtant pas les moyens (ni techniques, ni humains). Cette conception ne va pas sans poser problème, comme l'illustre l'épisode de l'occupation du chantier de la mosquée de Poitiers, le samedi 20 octobre 2012, par 73 militants du groupe Génération identitaire.

Indéniablement, sa mise en cause dans l'affaire de Tarnac a refroidi les ardeurs de la DCRI lorsqu'il s'agit de s'engager dans la surveillance de ces mouvances politisées prêtes à basculer dans la violence. Dans la même optique, le dossier Notre-Dame-des-Landes illustre parfaitement la difficulté qu'éprouve le

(1) *Les avocats des accusés avaient sollicité l'audition des policiers ayant effectué des surveillances. Si les juges de Nanterre s'y sont opposés, la cour d'appel de Versailles a pour sa part accédé à la requête et a également fait droit à la demande de communication des numéros de téléphone des agents concernés (elle a néanmoins refusé d'ordonner la saisie de leurs ordinateurs).*

(2) *AEF Sécurité globale, dépêche n°5814, 6 avril 2012.*

service à surveiller toute une mouvance (avec les moyens intrusifs que cela suppose) par peur du scandale médiatique.

Néanmoins, le service ne saurait se défaire et amputer de la sorte l'article 1^{er} de son décret constitutif. Avec l'acuité croissante de la crise, la montée des contestations, il paraît irréal de se priver de renseignement sur des strates entières de la société prêtes à basculer dans la violence.

**CE QUE L'AFFAIRE DE L'OCCUPATION DE LA MOSQUÉE DE POITIERS
RÉVÈLE COMME CARENCES**

***, la DCRI avait détecté une action médiatique en provenance du groupe d'extrême droite Génération identitaire. Si le service ne pouvait préciser ni le lieu ni la date, il envisageait néanmoins que le déplacement de François Hollande à Nice fût troublé ou bien qu'un édifice parisien fût occupé, à l'instar de Notre-Dame ou de la cité de l'immigration. L'information a donc été transmise à la DRPP ***. ***, le service parisien a repéré et suivi dix militants parisiens jusqu'à Orléans avant d'abandonner la filature faute de certitude quant à la finalité du déplacement. Constatant qu'aucune équipe policière ne travaillait sur cet objectif, les fonctionnaires parisiens s'en sont retournés chez eux en prévenant uniquement le directeur du cabinet du Préfet de police. ***

En effet, près de la moitié des 73 militants de Génération identitaire présents à Poitiers ***. Or, un déplacement d'une telle ampleur en direction du département de la Vienne aurait dû nécessiter une surveillance plus étroite.

En outre, même si le plus grand secret entourait cet évènement (à titre d'exemple, le président du Bloc identitaire n'a été prévenu que samedi matin sans connaître les détails de l'opération), il a été minutieusement préparé : les organisateurs avaient inventé un leurre à destination des journalistes qui étaient conviés. A 4h du matin, journalistes et militants se sont retrouvés dans une commune de 500 habitants à une heure de Poitiers. L'occupation a débuté à 5h45. Chaque étape citée aurait donc pu faire l'objet d'une remontée de renseignements. Or, c'est la police municipale qui a alerté son homologue national de l'occupation du chantier.

Enfin, il s'avère que les militants incriminés étaient fort bien connus des services de police : ***.

La DCRI a considéré que ce groupe ne relevait pas de son cœur de métier et n'a pas mis en place tous les dispositifs nécessaires. Précisément, Génération identitaire présente la spécificité d'appartenir à la fois aux mouvements violents et aux mouvements politiques. Son suivi peut donc relever tant de la SDIG que de la DCRI. Cependant, la SDIG n'a jamais obtenu d'interceptions de sécurité pour d'autres motifs que celui de la criminalité organisée (lutte contre l'économie souterraine, contre le hooliganisme et les gangs de motards violents). Dès lors, une partie de l'activité des mouvements subversifs échappe à une surveillance étroite. Cette fois-ci, Génération identitaire a réalisé une opération médiatique destinée à recruter des volontaires, mais en octobre 2009, le centre de Poitiers avait été mis à sac par des militants d'extrême gauche.

B. RECONSTRUIRE LE RENSEIGNEMENT DE PROXIMITÉ

Surdéterminée par l'impératif terroriste et réalisée au profit exclusif de la DCRI, la réforme de 2008 a globalement abîmé l'outil de collecte du renseignement intérieur, au point de rendre l'État potentiellement sourd et aveugle dans l'anticipation de phénomènes sociaux.

En effet, aucune voix ne s'était élevée pour contester les conditions dans lesquelles les Renseignements généraux et la gendarmerie assuraient les deux dimensions de l'activité que l'on nomme aujourd'hui « l'information générale ». Personne n'avait émis de réserve sur leur capacité à éclairer localement l'action à court et moyen termes des pouvoirs publics, et à contribuer nationalement à garantir la sécurité nationale. Aucune réflexion susceptible de définir les besoins – non couverts – en renseignement n'avait été conduite, aucun travail n'avait été entrepris sur d'éventuels nouveaux moyens à mobiliser. Il faut donc admettre que s'il y a cinq ans, le dispositif global a été profondément remanié, c'est bien plus pour se plier à une volonté politique que pour obéir à un quelconque principe vertueux (rationalisation des compétences, amélioration de l'efficacité du service public...). Car la seule rationalisation du dispositif antiterroriste n'impliquait pas obligatoirement la disparition du service amputé ou la dégradation des entités restantes.

Persuadée qu'un gouvernement a besoin de sources fiables pour exercer ses responsabilités en matière de sécurité, la mission, après avoir dressé un bilan de la sous-direction à l'information générale (SDIG), préconise donc **de sortir de l'impasse actuelle en rebâtissant une véritable filière dédiée au renseignement de proximité.**

1. Tourner la page de la funeste erreur de « l'information générale »

Disparue en 2008, la Direction centrale des Renseignements généraux était l'un des plus anciens services de la Police nationale, fruit d'une lente maturation tâtonnante qui révèle en dernier ressort la persistance de bien des interrogations quant aux missions devant incomber à cette administration du renseignement. En effet, après de nombreux changements de dénomination au cours de la première partie du XX^{ème} siècle ⁽¹⁾, une Direction des renseignements généraux voit le jour en octobre 1944. Le décret n° 67-196 du 14 mars 1967 portant réorganisation du ministère de l'Intérieur définit ainsi ses missions : « *La direction active des renseignements généraux est chargée de la recherche et de la centralisation des renseignements d'ordre politique, social et économique nécessaires à l'information du Gouvernement. Elle assure la police de l'air, le contrôle de la*

(1) En 1907 est créé un service des renseignements généraux de police administrative, remplacé en 1913 par un service de police administrative puis, en 1917, par une direction des services de police administrative. Vingt ans plus tard, cette dernière est rebaptisée direction des renseignements généraux puis, en 1938, elle redevient le service de police administrative. En 1941, le Gouvernement de Vichy décida de créer un service des renseignements généraux, converti dès 1942 en direction, laquelle fut intégrée dans la direction de la sécurité générale et des renseignements généraux un an plus tard.

circulation des personnes aux frontières et la surveillance des établissements de jeux et des champs de course. » Puis, l'arrêté et l'instruction ministériels du 16 octobre 1968 lui confèrent le titre de direction centrale des renseignements généraux, tout en définissant sa compétence matérielle et territoriale.

En 1992, la réforme de la départementalisation de la police nationale ⁽¹⁾ touche directement la DCRG qui devient un service central des renseignements généraux (SCRG), rattaché à la nouvelle direction centrale de la police territoriale au sein de la DGPN. L'initiative présente de nombreuses similitudes organiques avec la réforme de 2008, à la différence près que le SCRG conservait à l'époque sa cohésion et son autonomie.

Dans un premier temps, l'abrogation de cette réforme majeure du ministère de l'Intérieur par le décret n° 93-1030 du 31 août 1993 ne concerne pas les renseignements généraux qui demeurent un service central directement rattaché au DGPN. C'est uniquement deux ans plus tard qu'un nouveau décret ⁽²⁾ entreprend de les promouvoir au niveau d'une direction centrale tandis que l'arrêté du 6 novembre 1995 précise les missions et l'organisation de la structure ainsi reconfigurée. Dans ce texte, la DCRG « *est chargée de la recherche et de la centralisation des renseignements destinés à informer le Gouvernement ; elle participe à la défense des intérêts fondamentaux de l'État ; elle concourt à la mission générale de sécurité intérieure. Elle est chargée de la surveillance des établissements de jeux et des champs de course.* » La mention des renseignements politiques, économiques et sociaux inscrite dans le décret de 1967 disparaît au profit d'une formulation plus pudique. Cette mue résulte du scandale occasionné par l'espionnage du conseil national du PS en juin 1994. Le ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, annonce alors sa volonté d'ôter aux RG leur mission de surveillance de la vie politique. Dans cette même optique, l'Office central des statistiques et sondages disparaît en novembre 1997 et, en 2004, les RG perdent la faculté de réaliser des prévisions électorales.

Car, avant d'être supprimée au détour d'un décret du 27 juin 2008 ⁽³⁾, la DCRG a connu une série de repositionnements destinés à amplifier ou à restreindre ses missions. En 1973, elle perd ses compétences de police de l'air et des frontières ; en 1976, elle se voit confier la lutte contre le terrorisme interne ; en

(1) Décret n° 92-152 du 20 février 1992 portant création à la direction générale de la police nationale de la direction centrale de la police territoriale et modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur.

(2) Décret n° 95-44 du 16 janvier 1995 portant création à la direction générale de la police nationale de la direction de l'administration de la police nationale et de la direction centrale des renseignements généraux et modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur.

(3) Décret n° 2008-612 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. La disparition de la mention « DCRG » a suffi à supprimer le service alors qu'un décret spécifique a dû être pris pour créer et organiser la DCRI. En effet, l'article 1^{er} dispose : « Le 2 de l'article 5 du décret du 2 octobre 1985 susvisé est ainsi modifié : 1. Les mots : « la direction de la surveillance du territoire » sont remplacés par les mots : « la direction centrale du renseignement intérieur » ; 2. Les mots : « la direction centrale des renseignements généraux » sont supprimés. »

1991, la circulaire Marchand donne la priorité au suivi des questions économiques et sociales ⁽¹⁾ ; puis la circulaire du 11 mars 1998 fixe comme mission prioritaire la lutte contre les violences urbaines, le suivi de l'islamisme ainsi que les investigations sur les affaires économiques et financières.

La réforme de 2008, en s'appliquant à rationaliser le seul dispositif français de lutte antiterroriste, a donc interrompu le processus de repositionnement du service français de renseignement intérieur et généraliste. Elle a sacrifié certaines missions en ne les concevant qu'au travers du prisme réducteur de la lutte contre la délinquance ou de l'ordre public, missions désormais prises en charge par la Sous-direction de l'information générale (SDIG). Celle-ci a été instituée par l'article 4 du décret du 27 juin 2008 ⁽²⁾ qui prévoit la mise en place, dans chaque département, d'un service départemental d'information générale (SDIG) rattaché à une sous-direction dépendant de la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP).

Si la Cour des comptes a stigmatisé la fâcheuse impréparation ⁽³⁾ de la réforme ayant donné naissance à la SDIG, sa cohérence intellectuelle, bien que biaisée, est en revanche indéniable. En effet, la refonte de 2008 répond à un souci de conceptualisation au nom duquel est créée une ligne de partage purement théorique et artificielle entre les activités de renseignement (le renseignement fermé contre le renseignement ouvert). Au moment de la fondation de la DCRI, cette scission a permis de séparer au sein de la DCRG le bon grain (la section recherche, spécialisée dans la lutte antiterroriste) de l'ivraie (la « traditionnelle », consacrée à l'analyse des faits de société). Or, l'ivraie a constitué la véritable matrice de la SDIG. Les conditions de la réforme de 2008 ne feront qu'aggraver les conséquences découlant dès l'origine de la fausseté du raisonnement adopté.

a) Une philosophie contestable pour guider la réforme

Au moment d'annoncer la réforme du renseignement intérieur, Michèle Alliot-Marie avait commis une confusion lexicale qui dévoile la philosophie sous-jacente à la création de la SDIG : « *Certaines missions ne relèvent pas du renseignement ; elles seront reprises par d'autres directions de la police nationale. Ainsi, les "courses et jeux" seront rattachés à la police judiciaire. Le suivi des manifestations de voie publique (comptage), les protections rapprochées et le renseignement de terrain dans le domaine de la lutte contre la délinquance, les violences urbaines ou le hooliganisme, rejoindront la sécurité publique, au*

(1) La DCRG devait s'attacher à « la prévision et à la mesure des évolutions de l'opinion publique au travers de ses multiples canaux d'expression ; à l'examen attentif de l'expression des revendications sociales dont le caractère multiforme exige une vigilance constante ; à une intervention accrue dans les secteurs économique et financier, en particulier pour aider au repérage des circuits de recyclage des capitaux illicites ; à une étude approfondie des tensions et évolutions au sein de la société civile ».

(2) Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique.

(3) Cour des comptes, L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, juillet 2011, p.89.

sein de services départementaux coiffés, au niveau national, par une structure spécialisée »⁽¹⁾.

Bien qu'elle exclût certaines missions du monde du renseignement, la ministre recourait au terme de « renseignement de terrain » pour désigner ces mêmes missions. Les hésitations lexicales reflètent en réalité une hiérarchisation des activités : la taxinomie se construit autour d'une ligne de partage entre les méthodes employées, selon qu'elles relèvent du renseignement ouvert (libre d'accès) ou du renseignement fermé (obtenu grâce à des moyens intrusifs ou clandestins). Dans cette logique, la seconde activité appartient au monde du pur renseignement, tandis que la première peut intégrer sans peine la police généraliste de sécurité publique, renvoyant à de « l'information générale », c'est-à-dire au final à un produit exempt d'analyse.

S'il a été évoqué combien cette lecture paraissait artificielle, soulignons ici à quel point la question de la méthode sous-tend, dans l'esprit des concepteurs de la réforme de 2008, celle des finalités. Il s'agit en effet de favoriser « *le recueil et le traitement du renseignement, la recherche, l'identification et l'interpellation des auteurs d'infractions* », comme l'expliquait Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, dans une circulaire d'octobre 2002 destinée à fixer les orientations de la DCSP⁽²⁾. En somme, l'objectif réside dans le développement d'un renseignement opérationnel pré-judiciaire, ainsi que le préconisaient Alain Bauer et Michel Gaudin : « *La ligne directrice de cette mobilisation est de casser les réseaux par une stratégie judiciaire et administrative très large permettant de confisquer les avoirs illégaux constitués par des « PME » de la délinquance. C'est ce que visent avant tout certaines enquêtes des antennes départementales de police judiciaire, des groupes d'intervention régionaux et des sûretés départementales de la sécurité publique. Les services de renseignement doivent aussi être mobilisés et contribuer par leur savoir-faire à l'identification des principaux responsables de l'économie souterraine, des fauteurs de troubles et des enjeux prioritaires* »⁽³⁾. Certes, la fusion de la DST et de la DCRG n'était pas évoquée mais le logiciel de la nouvelle organisation du renseignement était décrit.

À nouveau, une grande confusion se manifestait : à partir du constat fondé d'une carence française en matière de renseignement criminel, qui nécessiterait d'« *importe[r] [...] au sein de la lutte contre le crime traditionnel, une culture, des méthodes et des préoccupations jusque-là réservées aux seuls services de renseignement* »⁽⁴⁾ ainsi que d'étoffer le volet renseignement de la police judiciaire, les concepteurs de la réforme de 2008 ont souhaité mettre en place un renseignement pré-judiciaire « *pour réaliser l'objectif prioritaire de lutte contre la*

(1) Michèle Alliot-Marie, « La réorganisation des services de renseignement », op. cit.

(2) Nicolas Sarkozy, *Circulaire du 24 octobre 2002*, « Adaptation de l'action des services territoriaux de la sécurité publique au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance », 4 p.

(3) Alain Bauer et Michel Gaudin, *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien*, Paris, La Documentation française, 2008, 152 p.

(4) Préface d'Alain Bauer à François Farcy et Jean-François Gayraud, *Le renseignement criminel*, Paris, CNRS-Éditions, 2011., p. 10.

délinquance »⁽¹⁾. Ils ont donc dénaturé le raisonnement et les préconisations d'Alain Bauer et de Michel Gaudin pour répondre à la seule pression électoraliste de lutte contre l'insécurité. Des missions de renseignement intérieur (surveillance des mouvements extrémistes, des phénomènes sectaires, analyse des phénomènes économiques et sociaux...) ont donc été délibérément rabaisées, dégradées et bradées au nom de la mobilisation contre la délinquance.

De même, les appels au « *décloisonnement de la culture policière* »⁽²⁾ et à son ouverture aux enjeux du renseignement (criminel) ont été interprétés comme des invitations à la polyvalence des fonctionnaires de police, à la promotion d'une « *approche pragmatique dans l'utilisation des effectifs qui pourront passer d'une mission à l'autre au cours d'une même vacation* »⁽³⁾. Bien évidemment, une telle perspective anéantit l'idée d'une spécialité du renseignement policier généraliste et justifie pleinement la dilution d'une partie des RG dans la sécurité publique. Les conditions de la réforme de 2008 ne feront qu'aggraver les conséquences de ce raisonnement biaisé.

b) Une réforme brutale menée dans des conditions difficiles

C'est la Cour des comptes qui, trois ans après la mise en place de la sous-direction, a dressé le constat le plus brutal : « *la réduction des effectifs des SDIG par rapport aux anciennes DDRG est allée bien au-delà des missions retirées* »⁽⁴⁾. Et de fait, le vaste champ de compétence qu'elle doit théoriquement couvrir est inversement proportionnel aux moyens humains dont elle a été dotée.

● Un champ de compétence qui demeure relativement vaste

La nouvelle sous-direction a repris une part très importante des compétences des RG puisqu'elle a pour mission de rechercher, centraliser et procéder à l'analyse des renseignements « *dans le domaine institutionnel, économique, social, ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence* ». De façon concrète, les services départementaux d'information générale (SDIG) ont plusieurs champs d'investigation :

– Dans le domaine économique et social, ils suivent la vie des entreprises et prennent des contacts avec leurs dirigeants ainsi que les représentants syndicaux pour anticiper d'éventuels mouvements sociaux (et non pour collecter une information économique plus générale) ; ils se livrent aux mêmes activités dans le monde rural, tissant notamment des liens avec le milieu agricole et les professions indépendantes ;

(1) Nicolas Sarkozy, circulaire du 24 octobre 2002. L'antériorité de cette note semblerait indiquer que les préconisations effectuées en 2008 ont été lues au travers d'un prisme intellectuel forgé six années plus tôt.

(2) Alain Bauer et Michel Gaudin, op. cit.

(3) Nicolas Sarkozy, circulaire du 24 octobre 2002.

(4) Cour des comptes, op. cit. p. 90.

– Ils s'intéressent plus généralement aux manifestations de voie publique, en fournissant à la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) des informations relatives au contexte dans lequel elles se déroulent ; la détection des violences potentielles entourant les événements sportifs (hooliganisme) fait également partie de leurs attributions ;

– En matière institutionnelle et sociétale, les SDIG suivent les questions relatives à l'antisémitisme, au racisme et à la xénophobie ; de façon plus générale, ils assurent le suivi des mouvements extrémistes, qu'ils aient des fondements politiques (ultra-gauche, extrême droite) ou sociétaux (par exemple, mouvements écologistes potentiellement violents) ;

– Ils exercent également une surveillance sur les organisations culturelles, en fonction de la physionomie du département ; ils entretiennent donc des relations avec les autorités religieuses ;

– Les dérives sectaires relèvent aussi de leur champ de responsabilités, ce qui peut les conduire à surveiller, par exemple, des associations suspectes de développement personnel ou de médecines alternatives ;

– Enfin, ils se sont vus attribuer une fonction importante en matière de dérives urbaines, d'économie souterraine et de suivi des phénomènes de bandes. Des groupes spécialisés ont été institués en 2009, en vue de recueillir des informations auprès des différents acteurs de la vie des quartiers sensibles : bailleurs sociaux, sociétés de transport, services de sécurité des centres commerciaux, polices municipales, commerçants, médecins, associations, gardiens d'immeuble, simples habitants, etc. La connaissance plus fine des quartiers doit permettre d'anticiper les tensions, mais aussi de fournir aux autres instances policières des renseignements utiles en matière d'économie souterraine ou de bandes.

Au-delà de ce périmètre, déjà très large, de compétences, les SDIG exercent, comme anciennement les Renseignements généraux, d'autres missions, qui ne semblent pourtant pas correspondre pleinement à leur cœur de métier :

– À l'instar des services du renseignement intérieur et d'autres structures, ils sont chargés de réaliser des enquêtes administratives⁽¹⁾, à la demande des services de la préfecture, en matière d'accès à une zone protégée, à certains emplois publics ou à une activité privée de sécurité, en matière aussi d'acquisition de la nationalité française, de renouvellement des titres de séjour ou de nomination dans les ordres nationaux ;

– Ils ont également repris les compétences des anciens Renseignements généraux concernant les déplacements officiels : la Cour des comptes indique que

(1) Décret n° 2009-1250 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux enquêtes administratives liées à la sécurité publique ; article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité ; article L. 114-1 et L. 234-1 du code de la sécurité intérieure.

deux à quatre fonctionnaires sont systématiquement affectés à la protection rapprochée des ministres en déplacement officiel ⁽¹⁾.

Ainsi, peu de missions, au bout du compte, semblent avoir été retirées à l'ancienne direction centrale des renseignements généraux, si ce n'est la surveillance des établissements de jeux et des champs de courses, confiée au service central des courses et jeux de la direction centrale de la police judiciaire, l'analyse politique, qui relève aujourd'hui des services préfectoraux, et le renseignement en matière de lutte contre le terrorisme, confié à la nouvelle DCRI. Comme le constate la Cour des comptes, « *leur charge de travail en matière de renseignement représente 90 % de celle des anciennes Directions départementales des renseignements généraux* » ⁽²⁾. Par ailleurs, une attention toute particulière a été portée à certaines missions, à l'image de la lutte contre les dérives urbaines. Celle-ci est d'ailleurs appelée à se développer de façon conséquente avec la mise en place des zones de sécurité prioritaires. Au total, les SDIG doivent couvrir un champ plus large de domaines. Mais les effectifs dont ils sont dotés ont, dans le même temps, régressé.

● Une répartition des personnels au détriment des nouveaux SDIG

Les conditions de la répartition des personnels issus de la DCRG entre la DCRI et la SDIG ont déjà été retracées. L'opération s'est indubitablement déroulée en dehors de tout schéma directeur et a généré des situations qui peuvent confiner parfois à l'iniquité. Ce sentiment, partagé par un grand nombre de fonctionnaires ayant subi cette réforme, a pu être encore avivé par des considérations plus psychologiques. Car, en termes d'organisation administrative, l'affectation au sein d'une direction centrale s'avère plus valorisante et valorisée que dans une sous-direction, et ce d'autant plus que les anciens Renseignements généraux relevaient également d'une direction centrale et disposaient ainsi d'une grande autonomie. Les fonctionnaires de la SDIG issus de la DCRG ont donc pu vivre leur nouvelle situation comme un véritable déclassement.

En outre, le rattachement de la sous-direction de l'information générale à la direction centrale de la sécurité publique a découragé nombre de fonctionnaires. En effet, il existait depuis longtemps une certaine animosité entre la sécurité publique et les Renseignements généraux (cf. *infra*).

Toujours est-il qu'à sa création, la SDIG comptait 1 507 personnels dont 1 441 venaient des RG.

(1) *Cour des comptes*, op. cit, p. 170.

(2) *Cour des comptes*, op. cit, p. 170.

**REDÉPLOIEMENT DES EFFECTIFS DES RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX AU SEIN DE LA
SOUS-DIRECTION DE L'INFORMATION GÉNÉRALE AU 31 AOÛT 2008**

Affectation d'origine	Corps de conception et direction	Corps de commandement	Corps d'encadrement et d'application	Personnels administratifs, techniques et scientifiques	Total
DCRG	37	437	576	391	1441
Autres	8	24	12	22	66
Total	45	461	588	413	1507

Il n'est dès lors pas étonnant, d'une certaine manière, que la SDIG ait récupéré toutes les implantations RG excepté dans les Alpes-de-Haute-Provence et dans les Hautes-Alpes (où l'une des deux implantations a été transférée au RI), en Corse du Sud et en Haute-Corse (où deux implantations sur trois ont été transférées au RI), à Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin (où l'unique implantation a été transférée au RI).

La priorité ayant été donnée à l'installation de la DCRI, certains départements se sont naturellement trouvés sous-dotés au regard des missions à couvrir. Par exemple, à Marseille, moins d'une vingtaine de personnels formaient le service, alors que les Renseignements généraux disposaient de 140 agents – la charge de travail était, quant à elle, estimée à 85 % de celle de l'ancienne direction départementale. Dans d'autres départements, comme en Seine-et-Marne, dans les Yvelines ou l'Essonne, le nombre de fonctionnaires a été réduit de moitié ⁽¹⁾. À Nantes, où la mission s'est rendue, seuls 29 policiers et gendarmes, et 4 personnels administratifs, forment l'effectif du SDIG, contre 60 personnes avant la réforme.

Heureusement, depuis lors, les effectifs ont été notablement renforcés au point qu'au 1^{er} octobre 2012, la sous-direction de l'information générale comptait 1 959 personnels dont 1 464 policiers.

EFFECTIFS DÉPARTEMENTAUX DES SDIG EN AVRIL 2008 ET EN OCTOBRE 2012

N°	Département	Effectifs en avril 2008 ⁽²⁾	Effectifs en octobre 2012 ⁽³⁾	Évolution
01	Ain	5	6	+20%
02	Aisne	5	12	+140%
03	Allier	10	10	=
04	Alpes-de-Haute-Provence	3	6	+100%
05	Hautes-Alpes	6	6	=
06	Alpes-Maritimes	18	27	+50%
07	Ardèche	5	5	=
08	Ardennes	2	6	+200%

(1) *Cour des comptes, op. cit., p. 90.*

(2) *Hors personnels administratifs.*

(3) *Hors personnels administratifs et 115 gendarmes (1 par SDIG et 17 en centrale).*

N°	Département	Effectifs en avril 2008 ⁽²⁾	Effectifs en octobre 2012 ⁽³⁾	Évolution
09	Ariège	3	5	+66.7%
10	Aube	4	6	+50%
11	Aude	9	15	+66.7%
12	Aveyron	5	7	+40%
13	Bouches-du-Rhône	27	70	+159.2%
14	Calvados	10	14	+40%
15	Cantal	3	5	+66.7%
16	Charente	5	8	+60%
17	Charente-Maritime	12	17	+41.7%
18	Cher	6	5	-16.7%
19	Corrèze	5	6	+20%
2A	Corse-du-Sud	7	11	+57.1%
2B	Haute-Corse	7	8	+14.2%
21	Côte d'Or	9	13	+44.4%
22	Côtes-d'Armor	10	10	=
23	Creuse	4	5	+25%
24	Dordogne	6	5	-16.7%
25	Doubs	11	14	+27.3%
26	Drôme	8	9	+12.5%
27	Eure	5	7	+40%
28	Eure-et-Loir	6	9	+50%
29	Finistère	13	17	+30.8%
30	Gard	10	15	+50%
31	Haute-Garonne	16	23	+43.7%
32	Gers	4	6	+50%
33	Gironde	18	29	+61.1%
34	Hérault	25	34	+36%
35	Ille-et-Vilaine	19	26	+36.8%
36	Indre	5	7	+40%
37	Indre-et-Loire	6	10	+66.7%
38	Isère	18	20	+11.1%
39	Jura	9	9	=
40	Landes	7	8	+14.3%
41	Loir-et-Cher	4	5	+25%
42	Loire	12	19	+58.3%
43	Haute-Loire	2	5	+150%
44	Loire-Atlantique	10	29	+190%
45	Loiret	11	12	+9.1%
46	Lot	9	10	+11.1%
47	Lot-et-Garonne	5	6	+20%
48	Lozère	2	5	+150%
49	Maine-et-Loire	8	12	+50%
50	Manche	11	9	-18.2%
51	Marne	10	15	+50%
52	Haute-Marne	4	5	+25%
53	Mayenne	2	5	+150%
54	Meurthe-et-Moselle	10	12	+20%
55	Meuse	6	5	-16.7%
56	Morbihan	12	17	+41.7%

N°	Département	Effectifs en avril 2008 ⁽²⁾	Effectifs en octobre 2012 ⁽³⁾	Évolution
57	Moselle	15	28	+86.7%
58	Nièvre	3	4	+33.3%
59	Nord	36	47	+30.5%
60	Oise	10	12	+20%
61	Orne	5	5	=
62	Pas-de-Calais	33	36	+9.1%
63	Puy-de-Dôme	9	13	+44.4%
64	Pyrénées-Atlantiques	10	14	+40%
65	Hautes-Pyrénées	5	8	+60%
66	Pyrénées-Orientales	8	16	+100%
67	Bas-Rhin	17	27	+58.8%
68	Haut-Rhin	10	14	+40%
69	Rhône	22	36	+63.6%
70	Haute-Saône	3	7	+133.3%
71	Saône-et-Loire	14	13	-7.1%
72	Sarthe	4	9	+125%
73	Savoie	10	11	+10%
74	Haute-Savoie	13	15	+15.4%
75	Paris	50	77	+54%
76	Seine-Maritime	20	25	+25%
77	Seine-et-Marne	26	37	+42.3%
78	Yvelines	28	37	+32.1%
79	Deux-Sèvres	4	8	+100%
80	Somme	10	15	+50%
81	Tarn	10	10	=
82	Tarn-et-Garonne	5	5	=
83	Var	11	20	+81.8%
84	Vaucluse	7	11	+57.1%
85	Vendée	6	9	+50%
86	Vienne	9	11	+22.2%
87	Haute-Vienne	6	14	+133.3%
88	Vosges	7	7	=
89	Yonne	8	7	-12.5%
90	Territoire de Belfort	5	6	+20%
91	Essonne	19	35	+84.2%
92	Hauts-de-Seine	25		DRPP
93	Seine-Saint-Denis	20		DRPP
94	Val-de-Marne	20		DRPP
95	Val-d'Oise	17	30	+76.5%
971	Guadeloupe	10	15	+50%
972	Martinique	7	11	+57.1%
973	Guyane	9	11	22.2%
974	La Réunion	11	15	+36.4%
976	Mayotte	4	6	+50%
987	Polynésie française	5	8	+60%
988	Nouvelle-Calédonie	11	17	+54.5%
Total		1081	1464	+35.4%

Mais ce renforcement des effectifs a intégralement reposé sur des apports issus de la sécurité publique, c'est-à-dire sur des fonctionnaires étrangers à la sphère du renseignement. Dès lors, ils ne disposaient pas, d'emblée, des compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions. Si l'on considère qu'entre douze et dix-huit mois sont nécessaires pour assurer une formation minimale à un agent de l'information générale, qu'il n'existe aucune instance de formation clairement identifiée ⁽¹⁾ ni aucune doctrine d'emploi, il est clair que ce processus de consolidation des moyens humains ne peut donner de résultats immédiats.

Au problème du départ progressif en retraite des agents des Renseignements généraux, de leur affectation dans d'autres services ou de leur renouvellement par des recrues le plus souvent inexpérimentées, s'ajoute celui, relativement conséquent, de la rotation trop fréquente des personnels, qui nuit à l'émergence d'une réelle culture de l'information générale et alimente la crainte, exprimée par les policiers, d'être ravalé au rang de brigade renforcée d'information de voie publique. L'affectation au sein du service, loin d'être l'expression d'une vocation, représente un passage obligé en vue d'accéder ultérieurement à un grade supérieur. À l'inverse, si certains personnels entendent lui demeurer fidèles, ils sont contraints de demander leur mutation pour bénéficier d'un avancement. Or, l'efficacité des SDIG dépend en grande partie de l'expérience ainsi que du sens des contacts et de l'analyse de leur personnel.

La gendarmerie nationale a également, depuis 2010, contribué à augmenter les effectifs de la sous-direction. En effet, depuis cette date, plus d'une centaine de gendarmes ont été affectés à la structure, que ce soit au niveau central, au niveau départemental – où deux directions de SDIG ont été confiées à un officier de l'Arme, dans la Nièvre et à Mayotte – ou au sein des services territoriaux, qui comptent chacun un militaire.

Néanmoins, la mission constate que les effectifs semblent encore globalement insuffisants et que certains SDIG, de petite et moyenne dimension, peinent en réalité à assumer l'ensemble de leurs prérogatives.

Au final, la culture professionnelle qu'avaient su construire les anciens Renseignements généraux tend à s'éroder, sans pour autant qu'une nouvelle identité ne soit en mesure d'émerger. En ce sens, le rattachement à la DCSP ne fait qu'accentuer ce problème.

- **Un positionnement problématique au sein de la sécurité publique**

Le choix de rattacher l'information générale à la direction centrale de la sécurité publique était motivé, non sans raison, par l'évidente synergie entre

(1) Une formation unitaire doit être mise en place en septembre 2013, soit plus de cinq années après la création de la SDIG. Seuls existent aujourd'hui des stages de protection des hautes personnalités, de traitement des sources ou d'accueil dans les nouvelles fonctions pour les commissaires.

l'ancienne spécialisation « violences urbaines » des RG et le rôle de premier plan joué par la sécurité publique dans ce domaine.

Il ne saurait cependant y avoir une parfaite identité entre les deux champs. D'une part, au plan territorial, les directions départementales de la sécurité publique sont compétentes sur les circonscriptions de sécurité publique, tandis que les SDIG œuvrent sur l'ensemble du département, y compris en zone gendarmerie. Par ailleurs, sur le fond, une part non négligeable de l'activité des SDIG est déconnectée des préoccupations de sécurité publique, notamment en ce qui concerne la vie des entreprises, dont l'observation intervient très en amont des potentiels problèmes d'ordre public.

Ce rattachement administratif n'est pas non plus sans conséquence en termes de ressources humaines, ce qui peut entraîner des nuisances au regard du but poursuivi par la réforme de 2008. Si les Renseignements généraux, en tant que direction centrale, géraient de façon autonome leurs effectifs, ce n'est pas le cas de la sous-direction de l'information générale. Ainsi, même si les personnels sont en théorie spécifiquement affectés à la sous-direction de l'information générale, il est arrivé que des directeurs départementaux de la sécurité publique aient recours à eux pour la réalisation de missions d'ordre public, en dehors de leur champ de compétence. Certains d'entre eux ont ainsi été appelés à couvrir des opérations de maintien de l'ordre ou à réaliser des expulsions.

Dans le même ordre d'idée, la mission a bien souvent recueilli des récriminations liées à l'application rigide de la nomenclature de la Direction centrale de la sécurité publique. Alors qu'hier les policiers étaient habitués au système souple et adapté de la DCRG, ils se retrouvent aujourd'hui entravés dans le déroulement de leur carrière. Ainsi, tel capitaine ou commandant qui pouvait espérer avant la réforme un avancement sur son poste, où son service recueillait le fruit de sa connaissance du terrain, se trouve désormais contraint soit de renoncer à toute promotion, soit d'accepter une mobilité stérile, qui lui fait perdre tous les acquis accumulés sur de nombreuses années.

Et le temps n'a en rien contribué à corriger ces travers. Au contraire, il est désormais devenu quasi-systématique que soient nommés comme chefs de SIDG des commissaires n'ayant effectué leur carrière qu'au sein de la sécurité publique et donc totalement étrangers au monde du renseignement.

Plus généralement, la composition de la SDIG a également connu une évolution inquiétante, du fait de la diminution du nombre de commissaires et d'officiers au profit des gardiens de la paix. Or, un service de renseignement ne saurait s'accommoder d'un taux d'encadrement si bas ni d'une telle désaffection des hauts potentiels.

EFFECTIFS COMPARÉS DE LA DCRG ET DE LA SDIG

	DCRG en 2008		SDIG en 2012	
Emploi de direction	6	0,2 %	0	-
Corps de conception et de direction	129	5,2 %	43	2,9 %
Corps de commandement	1006	40,6 %	491	33,5 %
Corps d'encadrement et d'application	1337	53,9 %	910	62,1 %
Adjoints de sécurité	0	-	20	1,4 %
TOTAL	2478	100 %	1464	100 %

Source : données collationnées par la mission

Il a également été signalé à la mission que le chef du SDIG est parfois considéré par le directeur départemental du seul point de vue des permanences et des astreintes : il n'est que le pourvoyeur d'un effectif supplémentaire pour réaliser une permanence de sécurité publique. Or, comme l'indique une note de service de la DCSP du 5 octobre 2009, une telle situation n'est pas souhaitable, dans la mesure où elle risque d'amener le chef de l'information générale à accomplir des missions relevant du maintien de l'ordre, ce qui « *le conduirait certainement à se retrouver en face de manifestants avec lesquels son service ou lui-même sont en relation de travail* ». Or la confusion des genres est évidemment, dans ce domaine, fort dommageable.

Par ailleurs, le caractère hiérarchique du lien qui existe entre le chef du SDIG et le directeur départemental de la sécurité publique revêt des conséquences concrètes en ce qui concerne les notes réalisées par l'information générale. Le directeur départemental est en effet supposé valider ces notes avant leur transmission au préfet. Une telle organisation peut avoir pour effet de ralentir considérablement le processus d'information du représentant de l'État, mais n'est pas non plus dénuée d'impact sur le fond des notes elles-mêmes et explique en partie les critiques émises quant à leur moindre qualité (cf. *infra*). En effet, il a été indiqué à plusieurs reprises à la mission que certaines de ces notes, notamment en matière de dérives urbaines, faisaient l'objet de corrections, voire de censure, de la part du directeur départemental, qui ne souhaitait pas voir sa propre action remise en cause par le préfet. De fait, elles peuvent indirectement laisser transparaître un jugement réservé, voire critique, sur l'efficacité de l'action conduite dans un département par la sécurité publique... En définitive, il existe autant de modes de fonctionnement pour les SDIG que de DDSP, tant il est dans l'ordre des choses que chaque individu imprime de sa marque personnelle la gestion de cette thématique.

Certains préfets se sont ainsi plaints du ralentissement de la circulation de l'information et de la limitation de la liberté d'analyse qui résultent du rattachement à la sécurité publique. Or, bien souvent, le chef du SDIG ne dispose que d'une influence très limitée par rapport au directeur départemental de la

sécurité publique. La différence de grade qui peut exister entre les deux fonctionnaires accrédite souvent l'idée d'une absence totale d'autonomie du premier par rapport au second.

La relation de ces deux acteurs à l'autorité préfectorale n'est d'ailleurs pas clairement définie. Si la circulaire de 2010 énonce que le chef du SDIG peut entretenir des contacts directs avec le préfet, l'article 2 du décret du 27 juin 2008 ⁽¹⁾ dispose en revanche que le directeur départemental de la sécurité publique « *est le conseiller du préfet en matière de sécurité publique et d'information générale* ». Cependant, dans la grande majorité des cas, le premier, parfois conjointement avec le commandant de groupement de gendarmerie, constitue l'interlocuteur privilégié du représentant de l'État dans ce domaine de l'information générale ⁽²⁾, même s'il n'assiste pas systématiquement à la réunion hebdomadaire conduite par le préfet ou son directeur de cabinet. Il conviendrait de faire en sorte que le droit vienne conforter cet usage, tant il semble conforme au bon sens.

Au-delà, un problème d'ordre culturel semble faire obstacle à la parfaite intégration des SDIG au sein de la sécurité publique. Comme il a été indiqué précédemment, alors que le renseignement de proximité reproche à la sécurité publique son productivisme et l'immédiateté de ses préoccupations, l'importance accordée aux statistiques au sein des DDSP s'accommode mal des méthodes de travail des SDIG, fondées sur la primauté de l'analyse. La mission a pu constater combien le malaise découlant de cette incompréhension réciproque s'avère prégnant chez un certain nombre de fonctionnaires.

● **Le partage inéquitable des moyens matériels avec la DCRI**

Au-delà des problèmes posés par la manifeste sous-évaluation des effectifs nécessaires et de ceux d'ordre organisationnel, la réforme s'est également effectuée au détriment de l'information générale en matière de moyens matériels et d'outils de travail. En effet, la priorité ayant été donnée à la mise en place de la DCRI, le partage des équipements a pu s'avérer, en bien des circonstances, inéquitable. Ainsi, le parc automobile des anciens Renseignements généraux a-t-il été parfois attribué en totalité au Renseignement Intérieur. Certains SDIG se sont dès lors retrouvés dépourvus de tout véhicule, et ceux dont ils pouvaient le cas échéant espérer conserver l'usage ont été réaffectés à la sécurité publique dans son ensemble. Un problème similaire s'est posé pour les sources humaines utilisées par les anciens Renseignements généraux, dont la grande majorité a été transférée, en même temps que les fonctionnaires, à la nouvelle Direction centrale.

Tout aussi problématique a été le partage des archives des Renseignements généraux. Celles-ci ont fait l'objet d'un tri drastique, à tel point que Bernard

(1) Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique.

(2) Réponses au questionnaire de la mission d'évaluation à l'attention des représentants de l'État dans les départements, janvier 2013.

Squarcini a pu déclarer un peu légèrement que « *tous les fichiers RG ont été broyés* »⁽¹⁾. En réalité, la mission a pu constater que, bien souvent, les personnels affectés à la DCRI ont emporté avec eux leurs dossiers et leurs fichiers. Mais une fois devenus la propriété de ce service, ils ont été classifiés et sont dès lors devenus inaccessibles aux personnels des SDIG, ceux-ci n'étant pas habilités à consulter des documents couverts par le secret de la défense nationale. Cette situation a pu conduire, dans certains départements, à appauvrir de façon considérable le fonds documentaire de l'information générale. Par exemple, lorsque, fort logiquement, les personnels en charge de l'islam ont rejoint la DCRI, les SDIG ont du même coup perdu toute espèce de données sur un sujet qu'ils doivent pourtant en partie couvrir. La disparition de la mémoire des services en ce qui concerne des pans entiers du champ de compétence des SDIG n'a malheureusement pu être compensée par la mise en place de nouveaux outils informatiques.

● Des moyens insuffisants au regard des missions

La qualité du travail des SDIG est en effet d'autant plus remarquable qu'ils sont bien souvent confrontés à un réel dénuement matériel. Comme cela a pu être indiqué à la mission, « *nous travaillons avec des bouts de ficelle, du sang et des larmes* ». Les outils d'investigation les plus élémentaires semblent notamment leur être partiellement déniés :

– Les surveillances, dont un service de renseignement de proximité a nécessairement besoin, sont, dans les faits, extrêmement difficiles à mener. D'une part parce que, pour des raisons évidentes de sécurité, ces opérations ne peuvent être conduites par les mêmes personnels que ceux qui réalisent les prises de contact habituelles. Ainsi, alors qu'elles s'avèreraient particulièrement utiles, « *les fonctionnaires de l'Information générale ne doivent recourir que de manière très exceptionnelle aux surveillances et aux filatures* »⁽²⁾ en matière de dérives urbaines. D'autre part, ces interventions peuvent nécessiter l'emploi de moyens techniques, comme des appareils photos munis de téléobjectifs puissants, dont les agents ne disposent pas toujours. Ces carences découlent la plupart du temps du partage initial des équipements qui s'est déroulé en dépit du plus élémentaire bon sens, sans qu'aucune instance d'arbitrage n'ait été instituée en la matière, ni que les préfets y aient été associés, et qui a donc tourné, dans bien des cas, à la foire d'empoigne au profit généralement de la RI. Et rares sont les départements dans lesquels ce bras de fer a pris en considération la nécessaire adéquation des moyens matériels avec la nature des missions à accomplir.

– À partir de septembre 2009, les SDIG ont été vivement encouragés à recourir à des sources humaines, « *technique privilégiée pour anticiper les projets d'individus violents et les dérives urbaines ainsi que pour lutter contre l'économie*

(1) Patricia Tourancheau, « Espionnage de journalistes : Squarcini dément, le doute subsiste », *Libération*, 4 novembre 2010.

(2) Note de service du 24 septembre 2009 de la direction centrale de la sécurité publique.

souterraine »⁽¹⁾. Alors que l'information générale avait pu obtenir un budget spécifique d'environ 66 000 euros par an, géré par la direction centrale, pour le traitement de ces sources, il a été décidé, par la suite, de le réduire de moitié, alors même que le nombre de sources exploitées connaissait dans le même temps une croissance considérable et tout à fait profitable.

– En matière d'interceptions de sécurité, dont l'utilité ne peut être niée au vu des domaines d'investigation des SDIG, il semble que le quota d'interceptions simultanées qui leur est affecté soit relativement faible, n'excédant pas une trentaine. Si le ministère de l'Intérieur dispose annuellement d'un contingent fixé par décision du Premier ministre et qui oscille autour de 1500, la mission a constaté que la sous-direction n'en bénéficiait que très marginalement puisque ses services départementaux de grande taille ne disposent que de deux interceptions simultanées. De surcroît, les interceptions sollicitées ne peuvent l'être qu'au profit des missions de lutte contre l'économie souterraine ou contre le hooliganisme. Or la quasi-totalité du spectre de compétences de la SDIG se situe en dehors de ce périmètre.

Le paradoxe semble encore plus manifeste en matière d'outils informatiques et de fichiers de police.

En premier lieu, la consultation des blogs et d'un certain nombre d'autres sites, qui permet aux personnels des SDIG de recueillir une quantité importante de renseignements ouverts, est bloquée par le système informatique de la police nationale, baptisé ORION. Afin d'y remédier, il a été décidé d'installer un poste informatique dédié dans chaque service départemental, permettant l'accès libre des fonctionnaires à Internet. Bien évidemment, il ne suffit généralement pas et il en découle un temps d'attente relativement long pour y accéder...

Ensuite, les personnels des SDIG n'ont accès, pour leurs activités de renseignement, qu'à un nombre très restreint de fichiers de police. Le nouveau traitement des antécédents judiciaires (TAJ), qui remplace les fichiers STIC et JUDEX de la police et de la gendarmerie nationales, est accessible aux personnels dûment habilités remplissant des fonctions de police judiciaire ou réalisant une enquête administrative⁽²⁾. Si une dérogation est prévue à l'article R. 40-29 du code de procédure pénale, le champ en est excessivement limité : « *Cette consultation peut également être effectuée par des personnels investis de missions de police administrative individuellement désignés et spécialement habilités par le représentant de l'État. L'habilitation précise limitativement les motifs qui peuvent justifier pour chaque personne les consultations autorisées. Dans tous les cas, l'accès à l'information est alors limité à la seule connaissance de l'enregistrement de l'identité de la personne concernée, dans le traitement en tant que mis en cause* ».

(1) Circulaire du directeur central de la sécurité publique du 18 septembre 2009, relative à la gestion et au traitement des sources humaines de l'information générale.

(2) Décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 relatif au traitement d'antécédents judiciaires.

Ainsi, alors que le policier du SDIG pourra accéder à la totalité de la fiche d'une personne dans le cadre d'une enquête administrative, cette faculté ne lui sera pas reconnue dans le cadre de ses autres attributions. Dans la même optique, les personnels n'ont pas directement accès à la main courante informatisée⁽¹⁾, qui contient pourtant un certain nombre de données utiles sur les événements survenant dans un département. Cette mine d'informations est donc aujourd'hui inexploitée. La mission préconise en conséquence de permettre aux fonctionnaires des SDIG d'accéder aux données dont ils ont besoin par le biais de réquisitions administratives faites aux autres services.

Enfin, la sous-direction ne dispose pas de fichiers informatisés lui permettant d'archiver les notes produites par ses agents. Après l'échec du fichier EDVIGE, il a été décidé de créer deux bases de données pour l'information générale : un fichier relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique (PASP) et un fichier relatif aux enquêtes administratives liées à la sécurité publique (EALSP).

Le fichier PASP, institué par le décret du 16 octobre 2009⁽²⁾, a pour vocation de « *recueillir, de conserver et d'analyser les informations qui concernent des personnes dont l'activité individuelle ou collective indique qu'elles peuvent porter atteinte à la sécurité publique* ». Comme le précise le décret, il a notamment « *pour finalité de recueillir, de conserver et d'analyser les informations qui concernent les personnes susceptibles d'être impliquées dans des actions de violence collectives, en particulier en milieu urbain ou à l'occasion de manifestations sportives* ». Deux domaines de compétence des SDIG semblent particulièrement visés : les dérives urbaines et le hooliganisme. Pour le reste, le risque d'une atteinte à la sécurité publique est nécessaire pour intégrer l'identité d'une personne à ce fichier. Il en résulte que des pans entiers de champ d'investigation des SDIG, comme la vie économique, les relations avec les syndicats et les représentants des cultes, ou encore la surveillance des mouvements sectaires, ne peuvent faire l'objet d'un traitement informatique.

Ce sont donc au final des milliers de notes réalisées par ce service qui sont dans l'impossibilité d'être classées et archivées de façon informatique, puisqu'aucun fichier portant sur des domaines non couverts par le décret précité n'a été déclaré à la CNIL. Il n'est même pas envisageable, compte tenu de la définition extensive de la notion de fichier, de classer ces documents par thèmes – par exemple dans de simples sous-dossiers informatiques. Dès lors que ces notes comportent l'identité de personnes et qu'un moteur de recherche interne au système informatique permet d'y accéder, il s'agit d'un traitement automatisé de données personnelles au sens de la CNIL.

(1) Arrêté du 22 juin 2011 portant autorisation de traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « nouvelle main courante informatisée ».

(2) Décret n° 2009-1249 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique.

Ainsi, comme il est souligné dans le rapport de Delphine Batho et de Jacques-Alain Bénisti, « *malgré l'absence de fichier, l'activité des services ne s'est pas arrêtée depuis 2008, des fiches nominatives, ne pouvant pas faire l'objet d'un traitement informatique, étant toujours envoyées au préfet et au Gouvernement. Les notes produites par les services sont inexploitable du fait des données nominatives qu'elles contiennent, ce qui appauvrit considérablement le fonds documentaire des SDIG. C'est pourquoi, les services utilisent désormais de moteurs de recherche comme Google pour trouver la biographie de certaines personnes, au lieu de rechercher dans les notes déjà rédigées par les services* ⁽¹⁾. » Un préfet a d'ailleurs indiqué à la mission que « *le classement et l'archivage des données sont quasi inexistantes depuis 2008. Le croisement des données repose principalement sur la mémoire des agents, ce qui est très insuffisant.* » ⁽²⁾

En effet, l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 ⁽³⁾ relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dispose que « *constitue un traitement de données à caractère personnel toute opération ou tout ensemble d'opérations portant sur de telles données, quel que soit le procédé utilisé, et notamment la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction* ». Se définit également comme un fichier, au sens de la CNIL, « *tout ensemble structuré et stable de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés* ».

Comme il l'a été indiqué à plusieurs reprises à la mission, les personnels des SDIG sont dans l'incapacité de retrouver les notes réalisées, la recherche d'une seule d'entre elles pouvant, eu égard à une production annuelle d'environ 35 000 à 40 000 contributions, prendre plusieurs heures. Il est donc nécessaire, faute d'une source préalable sur laquelle s'appuyer, de reprendre systématiquement le travail de recueil d'information depuis l'origine pour rédiger une nouvelle note. Une telle situation n'est évidemment pas acceptable, tant il s'avère impensable, dans le domaine de la sécurité publique et du renseignement, d'interdire aux fonctionnaires de police de recourir à la mémoire du service pour remplir leurs missions.

Deux solutions s'offrent alors aux SDIG, dont aucune n'est satisfaisante. Ils ont la possibilité, s'ils veulent créer un fichier informatique leur permettant d'archiver leurs notes, d'anonymiser celles-ci : de cette façon, il ne s'agit pas d'une base de données personnelles au sens de la CNIL. Quelques SDIG avaient de fait initié une telle démarche, mais ils ont rapidement été contraints d'y renoncer, l'anonymat constituant bien entendu un obstacle insurmontable à la

(1) Rapport d'information n° 4113 de Mme Delphine Batho et de M. Jacques-Alain Bénisti sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les fichiers de police, 21 décembre 2011.

(2) Réponses au questionnaire de la mission à l'attention des représentants de l'État dans les départements, janvier 2013.

(3) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

bonne compréhension des notes par l'autorité préfectorale. L'autre option, qui a dû, selon toute vraisemblance, être exploitée par l'ensemble des services, de manière plus ou moins avancée sur le plan technique, a consisté à instaurer un fichier au sens où l'entend la CNIL. Des notes non anonymes ont ainsi pu faire l'objet d'un traitement informatique simple, via le système d'exploitation de l'ordinateur, ou plus développé, par la création, en interne, de logiciels dédiés, en dehors de tout cadre juridique.

Au-delà de ces considérations, le déploiement du fichier PASP ne semble pas devoir être effectif avant plusieurs mois, bien que le projet ait été impulsé à la fin de l'année 2009. Néanmoins, le décret précité donne une base juridique aux fichiers artisanaux que les SDIG ont pu créer dans le domaine des atteintes à la sécurité publique. Ce constat ne doit pas pour autant masquer l'impérieuse nécessité de doter désormais les SDIG d'un outil de travail exploitable sur l'ensemble de leur champ de compétences. Il est inadmissible que les préfets puissent trouver plus d'informations sur internet, voire dans la presse régionale que dans les productions des services départementaux chargés d'assurer l'information du Gouvernement...

c) Un bilan contrasté

Afin de se prémunir de toute généralisation abusive et de tout jugement à l'emporte-pièce, la mission s'est particulièrement attachée, notamment lors des déplacements qu'elle a entrepris, à rencontrer les personnels de l'IG et à consulter avec attention les productions des différentes organisations syndicales de policiers. Elle a également tenu à interroger les représentants de l'État par le biais d'un questionnaire adressé à l'ensemble des 97 préfets des départements de France métropolitaine et d'outre-mer, hors Paris et la petite couronne qui dépendent de la DRPP. La mission peut se satisfaire d'un taux de réponse de 78,3 %. Il convient toutefois de souligner l'absence de retour des cinq départements d'outre-mer ainsi que de huit préfets de département par ailleurs préfets de région. Si les changements récemment opérés dans le corps préfectoral peuvent l'expliquer en certains cas, ils ne sauraient être invoqués en d'autres. Ces considérations posées, vos rapporteurs se félicitent néanmoins d'avoir entrepris pareille démarche avec un taux de réponse si élevé.

Au final, le bilan objectif que la mission est en mesure de présenter s'avère pour le moins contrasté. Si les préfets portent sur la réforme de 2008 une appréciation globalement positive, ce *satisfecit* ne doit pas moins être mis en rapport avec la profondeur du malaise persistant parmi les personnels de la sous-direction.

- **Le malaise persistant des personnels de l'information générale**

Nous l'avons souligné, les personnels des anciens Renseignements généraux ⁽¹⁾ ont vécu comme un réel déclassement le rattachement de l'information générale à la sécurité publique, qui n'occupe pas la place la plus noble dans l'organigramme policier. Par ailleurs, certains fonctionnaires ayant demandé leur affectation à la DCRI ont vu leurs espoirs déçus, car le nombre important de candidatures a imposé ce qui a été ressenti comme une sélection. La SDIG a donc pu être perçue par certains comme une scorie de la prestigieuse DCRI, régulièrement présentée comme la véritable « *aristocratie de la police* ».

Le choix même de l'appellation « *information générale* » a également eu un impact significatif au plan symbolique. Il a marqué une césure forte entre, d'une part, le renseignement mis en œuvre par les spécialistes et des analystes qualifiés, et, d'autre part, l'information susceptible d'être recueillie par n'importe quel policier. Le protocole signé en 2010 entre la DCRI et la DCSP le souligne d'ailleurs sans ambages, bien que le constat ainsi formulé ne résulte d'aucune concertation préalable : « *la DCRI constitue l'unique service français de renseignement intérieur* ».

Les suites données à l'affaire Merah ont également apporté leur lot de mécontentement. En effet, alors que l'activité de l'individu relevait naturellement, en raison de son caractère radical, de la DCRI, le rapport de Guy Desprats et Jérôme Leonnet a proposé un certain nombre de réformes qui concernent directement la SDIG – bien qu'au demeurant les deux rapporteurs aient signalé qu'en procédant ainsi, ils ne faisaient que satisfaire aux objectifs fixés dans leur lettre de mission et que l'affaire en question n'impliquait en aucun cas l'information générale...

Comment ne pas comprendre l'irritation des personnels ? Nul n'a jamais imputé à l'IG les dysfonctionnements des événements de Montauban et de Toulouse et pourtant ce service n'en a pas moins fait l'objet d'une réforme par la création de bureaux de liaison au sein desquels ont été affectés une soixantaine d'agents du renseignement intérieur. Comme l'a indiqué un préfet à la mission, « *plus ça va, moins la motivation est là, à la notable réserve de quelques fonctionnaires zélés* ». ⁽²⁾ Un zèle qui a notamment permis une gestion efficace du dossier Notre-Dame-des-Landes : celle-ci repose uniquement sur la coopération fructueuse des acteurs impliqués (SDIG et Gendarmerie), sur le total dévouement des fonctionnaires, et ne saurait en aucun cas constituer une démonstration de la réussite de la réforme de 2008.

(1) Rappelons que sur les 1 664 policiers que compte la SDIG, 1 192 sont d'anciens personnels des Renseignements généraux.

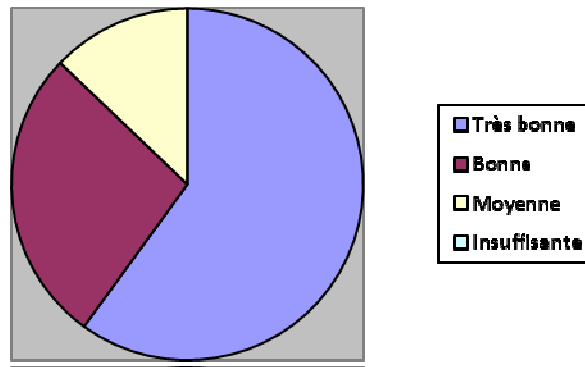
(2) Réponses au questionnaire de la mission à l'attention des représentants de l'État dans les départements, janvier 2013.

• L'appréciation positive du corps préfectoral

Une minorité de préfets reste dans la nostalgie des Renseignements généraux, la plupart d'entre eux déplorant en particulier que le suivi de la vie politique ne fasse plus partie des attributions des SDIG.

C'est notamment dans le suivi de la vie économique et sociale que l'indice de satisfaction s'avère le plus élevé. En effet, 60 % des préfets estiment que les travaux des SDIG en la matière sont de très bonne qualité, et 87 % de bonne à très bonne qualité.

QUALITÉ DES TRAVAUX DES SDIG EN MATIÈRE DE SUIVI DE LA VIE ECONOMIQUE ET SOCIALE



Source : réponses au questionnaire de la mission à l'attention des représentants de l'État dans les départements, janvier 2013.

Les SDIG semblent avoir hérité des anciens Renseignements généraux une liste de contacts très utiles parmi les responsables économiques et sociaux locaux. Comme le note un préfet, « ces contacts me permettent d'avoir une approche très fine sur la situation économique et financière et sur les relations sociales existantes au sein des entreprises »⁽¹⁾. Les personnels des SDIG travaillant dans ce domaine sont connus et clairement identifiés, ce qui participe de la qualité des informations transmises au préfet. Ils ont développé, selon la configuration de leur département d'implantation, une maîtrise particulièrement fine sur des thématiques particulières, comme le suivi du monde agricole ou de la chasse, et les analyses qu'ils rédigent apparaissent précises, régulières et documentées.

Le cas échéant, leur entregent peut même suffire à désamorcer une crise qui menace. Comme l'indique un préfet, « l'intervention directe du SDIG auprès des responsables syndicaux a permis, en novembre dernier, d'éviter que les responsables d'une entreprise soient retenus dans les locaux, par les salariés »⁽²⁾. Le contexte économique particulièrement dégradé que nous connaissons tend à ce

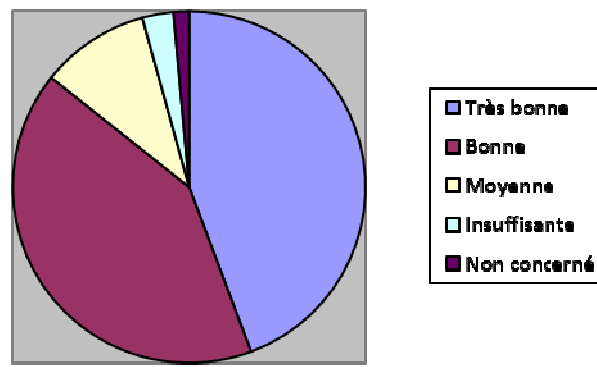
(1) Réponses au questionnaire de la mission à l'attention des représentants de l'État dans les départements, janvier 2013.

(2) Id.

que cette compétence en vienne à revêtir, dans certains départements, une importance tout à fait considérable.

De même, le suivi de l'extrémisme suscite une large approbation puisque 44 % des préfets ayant répondu au questionnaire estiment que la qualité des travaux en la matière est « très bonne » et 86 % « bonne » ou « très bonne ». Ainsi, la plupart d'entre eux considèrent que les SDIG ont une connaissance précise et approfondie des individus et groupuscules extrémistes présents dans leurs départements respectifs. Dans ce domaine, la veille internet effectuée par les SDIG semble permettre la détection de « signaux faibles ». Les informations ainsi délivrées sont suffisamment fiables pour permettre de « *gérer sereinement et avec les moyens appropriés les éventuels affrontements entre groupuscules d'extrême gauche et d'extrême droite* »⁽¹⁾. Les SDIG semblent également présents dans le domaine écologique, et ont pu assurer un bon suivi des mouvements radicaux investis dans la lutte contre l'exploitation des gaz de schiste, prévenant ainsi d'éventuels débordements. Certains préfets notent cependant que l'abandon du suivi de la vie politique n'est pas sans conséquence sur la qualité des travaux de ces services : il peut conduire, d'une part, à un niveau d'information moins élevé et, d'autre part, à une forme d'autocensure dans ce domaine.

QUALITÉ DES TRAVAUX DES SDIG EN MATIÈRE DE SUIVI DES EXTRÉMISMES

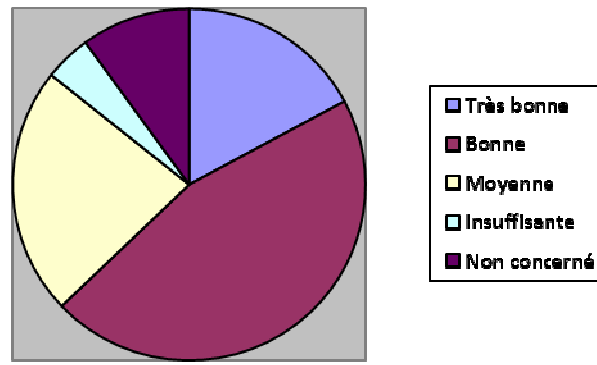


Source : réponses au questionnaire de la mission à l'attention des représentants de l'État dans les départements, janvier 2013.

En revanche, le suivi des dérives urbaines et des phénomènes de bandes suscitent nettement moins d'éloges. En effet, seuls 69 % des préfets concernés considèrent qu'en la matière la qualité des travaux des SDIG est « bonne » à « très bonne ». À l'inverse, 30 % d'entre eux perçoivent leur action comme « insuffisante » à « moyenne ».

(1) Réponses au questionnaire de la mission à l'attention des représentants de l'État dans les départements, janvier 2013.

QUALITÉ DES TRAVAUX DES SDIG EN MATIÈRE DE DÉRIVES URBAINES



Source : réponses au questionnaire de la mission à l'attention des représentants de l'État dans les départements, janvier 2013.

Si les notes d'ambiance et les notes générales sur la vie des quartiers, qui retracent les derniers événements notables, donnent globalement satisfaction, en revanche le suivi des individus et groupes pouvant potentiellement porter atteinte à la sécurité publique n'est pas jugé suffisamment précis. L'information délivrée au préfet n'est à l'évidence pas assez opérationnelle. Selon certains, les méthodes d'investigation sont restées trop classiques et ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités de l'économie souterraine et, au-delà, de la culture de ces quartiers.

Il est d'ailleurs notable que les SDIG les plus critiqués sont ceux qui agissent dans des zones particulièrement sensibles, tant en matière de terrorisme que de dérives urbaines. Et de l'avis des préfets concernés, le partage de compétences avec la DCRI mériterait d'y être clarifié et formalisé. En effet, il arrive que certains SDIG surveillent des individus radicalisés ou en voie de radicalisation, alors que cette mission relève en principe du renseignement intérieur. L'existence d'une direction départementale forte du renseignement intérieur (DDRI), au plan local, peut aussi éclipser le SDIG, dont la moindre visibilité rend plus difficile le suivi des cultes. Ainsi, comme l'a indiqué un préfet, « la prévalence de la DCRI sur ces questions, ainsi que, le cas échéant, les frustrations ressenties par certains agents du service qui considèrent que leur connaissance et leur proximité du terrain sont insuffisamment exploitées, poussent le service à un certain retrait sur les sujets notamment liés à l'islamisme religieux »⁽¹⁾. D'autres signalent que la « relative obscurité des compétences respectives de la DDRI et du SDIG sur le radicalisme »⁽²⁾ induit « une perte évidente en efficacité et une sous-exploitation du potentiel des deux services »⁽³⁾.

(1) Réponses au questionnaire de la mission à l'attention des représentants de l'État dans les départements, janvier 2013.

(2) Id.

(3) Id.

2. Valoriser les atouts des deux forces de sécurité

Partant du principe que tout monopole tend fatalement à générer des angles morts, la mission estime que l'intérêt de l'État réside dans la maîtrise de plusieurs canaux dédiés à la remontée de l'information et donc à la collecte. Dès lors que l'activité de renseignement est inhérente au fonctionnement de la police et de la gendarmerie et ne peut être mutualisée – les zones de compétences et les organisations de service étant distinctes –, elle suggère de respecter les singularités de chaque force et d'accepter la coexistence de deux chaînes convergeant à l'échelon départemental et national.

Vos rapporteurs, convaincus que l'on ne fait pas travailler efficacement un policier comme un gendarme et réciproquement, proposent donc une architecture qui garantisse la synergie entre renseignements d'origine policière et gendarmique, dans le respect de la logique de commandement fonctionnelle et territoriale pour la police, exclusivement territoriale pour la gendarmerie.

D'autres pistes étaient évidemment envisageables. Il eût été possible, notamment, d'imaginer un renforcement de l'organisation existante par la disparition des « cellules rens » de la gendarmerie au moyen de leur pleine intégration dans les services départementaux d'information générale. En contrepartie, dans les départements où les gendarmes sont majoritaires, les SDIG auraient été placés sous la responsabilité d'un militaire et logiquement rattachés, non au directeur départemental de la sécurité publique mais au commandement de groupement. Au plan national, la sous-direction aurait vu dans ses postes sommitaux la nomination d'un gendarme afin de souligner que la centralisation est une vertu de base en matière de renseignement.

Cette hypothèse est aujourd'hui étudiée. La mission ne la croit cependant pas réalisable à moins d'occasionner un trouble profond au sein des deux forces.

Une autre solution avait été préconisée en 2008 par le Syndicat national des officiers de police. Elle visait à pousser à son terme la logique de la réforme et à concrétiser une idée envisagée en 2000-2001 par Lionel Jospin et Daniel Vaillant sur les conseils de Jean-Jacques Pascal, alors directeur de la DST. Il s'agissait simplement pour la DCRI d'absorber la SDIG. Si cette perspective était possible il y a cinq ans, sa mise en œuvre nécessiterait aujourd'hui le déploiement d'une telle énergie que la mission estime inopportun de s'engager dans cette voie.

a) Valoriser une chaîne policière spécialisée

La SDIG souffre donc d'un certain nombre de vices de conformation tenant à son positionnement instable et intenable par rapport à la DCRI, à la DCSP et à la gendarmerie nationale. On l'a, d'autre part, délibérément privée des moyens, matériels et humains, et de ses ambitions, la ravalant trop volontiers au rang de comparse méprisée de notre dispositif de sécurité nationale.

Et pourtant, dans cet environnement terriblement dégradé, elle a obtenu des résultats qu'il n'est pas exagéré de qualifier d'inespérés. À Nantes, par exemple, où la mission a eu l'occasion de se rendre, le directeur départemental de la sécurité publique a octroyé des effectifs supplémentaires au SDIG, lui permet de transmettre directement certaines informations au préfet et informe la chef du service du devenir judiciaire des données qu'elle a recueillies. Cette dernière a d'ailleurs acquis une place particulière dans l'organigramme, puisqu'elle a été désignée directrice départementale adjointe par intérim, signal fort à l'attention de l'ensemble des personnels. Son intérêt est d'ailleurs bien compris et, comme le directeur départemental le reconnaît lui-même, le SDIG lui « *renvoie mille fois ce qu'il lui donne* ».

Il n'est donc pas nécessaire de prôner l'émancipation de l'information générale par rapport à la direction centrale de la sécurité publique pour sortir cette spécialité de l'ornière dans laquelle elle se trouve à l'heure actuelle. Par contre, il est vital d'en stabiliser le statut.

- **Identifier une filière spécifique au sein de la sécurité publique**

La mission propose, pour parachever la réforme de 2008, d'élever les chefs de SDIG au rang de directeurs départementaux du renseignement de proximité (DDRP). Par sa portée, une telle évolution dépasse de très loin le cadre d'un simple changement sémantique. En effet, au niveau central, vos rapporteurs militent pour la création au sein de la DCSP de deux postes de directeurs adjoints : l'un dédié à la sécurité publique et l'autre au renseignement de proximité.

Dans cette configuration, le directeur adjoint au renseignement de proximité devrait assurer l'animation du service ainsi que l'orientation nationale du renseignement dont il superviserait l'analyse.

De surcroît, cette reconnaissance devrait permettre au service d'acquérir le statut et l'indépendance nécessaires à la bonne conduite de ses missions. Ainsi, par exemple, afin qu'il dispose de moyens humains à la hauteur des défis qu'il lui revient de relever, il convient de créer, en matière de ressources humaines, une filière autonome et attractive, de façon à limiter le renouvellement trop fréquent des personnels et à susciter des vocations. Les règles trop rigides en matière de mutations et de passages de grade propres à la DCSP pourraient ne pas s'appliquer aux postes relevant du renseignement de proximité. Dans la même perspective, il faut également limiter au maximum l'utilisation des personnels concernés à des objectifs autres que ceux leur incombant de remplir et travailler à la professionnalisation, par un plan de formation ambitieux, des agents nouvellement intégrés.

L'accès de la nouvelle structure au rang de « service développant une activité de renseignement » (cf. *supra*) lui permettra dès lors, au-delà de l'accès à certains moyens spéciaux dont nous avons constaté qu'ils lui font cruellement

défaut, de se voir ouvrir les portes de l'Académie du renseignement et, partant, de bénéficier de certaines formations spécialisées.

En parallèle, il serait nécessaire que soit enfin conçue pour la SDIG une doctrine d'emploi, précisant les missions du service, la nature de ses relations avec les autorités d'emploi et les services partenaires, l'organisation souhaitée, les modes d'action, les moyens employés...

Enfin, dans le même esprit, vos rapporteurs ne voient pas la nécessité de permettre aux personnels qui se consacrent au renseignement de proximité de disposer de la qualité d'officier de police judiciaire. Le droit existant n'autorise pas l'octroi de cette habilitation, puisque l'article R. 15-3 du code de procédure pénale dispose que seuls les fonctionnaires de police affectés à un emploi exigeant ces attributions peuvent la recevoir, mais il convient de s'assurer de l'application de cette règle et de rappeler de façon claire, par exemple par le biais d'une circulaire, que ces personnels ne doivent pas posséder une telle habilitation. En effet, dans le cas contraire, ils pourraient être amenés à effectuer des missions de police judiciaire susceptibles de les mettre dans une position difficile à l'égard de leurs correspondants et de nuire à leur crédibilité et à la qualité des contacts qu'ils peuvent établir. D'une manière générale, il convient d'éviter une trop grande judiciarisation du renseignement collecté, dans la mesure où une telle pratique pourrait détourner le service de sa vocation première en le rapprochant des sûretés départementales.

● Communiquer avec le renseignement intérieur

Le parachèvement de la réforme de 2008 nécessite aussi une meilleure articulation avec le renseignement intérieur. Des doublons existent entre les deux services, notamment en matière d'extrémismes, de cultes et de mouvements sectaires, auxquels l'absence de communication ne permet pas de remédier. En effet, si les SDIG sont compétents « *dans les domaines institutionnel, économique et social, ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public* »⁽¹⁾, la DCRI « *participe également à la surveillance des individus, groupes, organisations et à l'analyse des phénomènes de société, susceptibles, par leur caractère radical, leur inspirations ou leurs modes d'action, de porter atteinte à la sécurité nationale* »⁽²⁾.

Les critères de répartition des compétences entre les deux services ont, de fait, volé en éclats :

– La démarcation entre le renseignement en milieu fermé, apanage de la DCRI, et le renseignement à partir de sources ouvertes, domaine de prédilection supposé de l'information générale, n'est plus valide, dans la mesure où la SDIG a,

(1) Article 12 du décret n°85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

(2) Article 1^{er} du décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur.

de plus en plus, recours à des moyens d'intervention relevant du renseignement fermé (interceptions, sources rémunérées, infiltrations, etc.) ;

– La distinction entre l'atteinte à la sécurité publique et l'atteinte à la forme républicaine des institutions et à la sécurité nationale n'apporte pas non plus un éclairage tout à fait pertinent, les deux notions étant parfois difficiles à distinguer. L'exemple des actions perpétrées par le noyau dur des extrémistes de Notre-Dame-des-Landes, suivies par le SDIG de Nantes, la cellule renseignement de la gendarmerie, comme par le Renseignement intérieur l'illustre aisément. Il est clair qu'une telle différenciation conceptuelle ne permet pas un partage clair des compétences entre les services ;

– Enfin, le critère selon lequel les SDIG sont censés assurer le suivi de groupes et de mouvements, tandis que la DCRI surveillerait des individus en tant que tels, n'est pas plus pertinent que les autres : dans les faits, l'information générale rédige des notes sur des individus précis, et le renseignement intérieur analyse des mouvements dans leur ensemble.

Ainsi, les missions de ces deux services sont susceptibles de se recouper au moins partiellement. Le suivi des mouvements écologistes radicaux en est d'ailleurs l'exemple frappant : alors même que les méthodes de ces organisations devraient impliquer une surveillance par la DCRI, c'est en réalité l'information générale qui en a aujourd'hui la charge. Par ailleurs, dans certains départements, des pans de compétences entiers ont été confiés au renseignement intérieur, contribuant ainsi à une complète marginalisation du SDIG. De plus, l'absence de partage clair des prérogatives est également susceptible d'induire des cas d'incompétence négative particulièrement problématiques.

Le protocole de coopération qui a été conclu en 2010 entre la direction centrale du renseignement intérieur et la direction centrale de la sécurité publique ne semble pas avoir apporté d'amélioration notable. Il donne tout pouvoir à la DCRI, en indiquant que « *sur l'ensemble de ces phénomènes, [celle-ci] dispose d'un rôle d'observateur, notamment au regard de sa mission de détection précoce des risques et d'évaluation de la menace* ». À l'inverse, la sous-direction de l'information générale est inutilement cantonnée aux violences, puisqu'elle est « *chargée [...] des conflits relatifs à la vie de l'entreprise ou de tout autre organisme socio-éducatif menés par les organisations représentatives du monde socioprofessionnel. Elle est également notamment chargée du suivi des violences urbaines, des phénomènes de bandes, des mouvements sectaires, des manifestations de violence liées au monde sportif et à la contestation environnementale citoyenne et institutionnelle, des manifestations de violences exercées dans le cadre de conflits d'entreprise et touchant au monde agricole* ».

Ce protocole ne semble pas non plus donner satisfaction en matière d'échange d'informations entre les deux services, puisqu'un tel échange se fait, de façon systématique, à sens unique. La direction départementale de la sécurité publique communique à la DCRI toutes les informations entrant dans son champ

de compétence, tandis que cette dernière ne peut en réalité confier à l'IG, compte tenu des règles de confidentialité qui s'imposent à elle, qu'un nombre extrêmement restreint de données. Dans les faits, selon les chefs de SDIG entendus par la mission, cette information est pauvre et la plupart du temps déjà connue de leur service. En revanche, ceux-ci n'ont jamais de retour sur les données qu'ils livrent à la DCRI, ce qui ne fait qu'entretenir les tensions.

S'il est compréhensible que le renseignement intérieur ne transmette pas aveuglément les informations dont elle dispose et qui sont susceptible d'intéresser l'IG, il conviendrait toutefois de mettre un terme à ce cloisonnement excessif et d'assurer une communication réelle, dans les deux sens, des données pertinentes.

C'est dans ce but qu'ont été mis en place des bureaux de liaison, composés de personnels de la DCRI, au sein des SDIG. Cette initiative peut être perçue comme une mesure de protection active pour le renseignement intérieur, pressé de toutes parts de partager ses informations. Mais, cette fois encore, l'information générale ne semble pas avoir été consultée, ce qui a provoqué de vives réactions parmi ses personnels, qui ressentent une telle démarche comme une nouvelle forme de tutelle de la DCRI sur leur service. La crainte d'un pillage des notes qu'ils produisent au seul profit du renseignement intérieur, sans aucune contrepartie de la part de ce dernier et sans que les effectifs qui en sont issus ne leur apportent la moindre valeur ajoutée attisera assurément les conflits entre les deux structures et renforcera le malaise des personnels des SDIG. La suppression de ces bureaux de liaison doit donc être envisagée. L'unité d'analyse et de synthèse commune que vos rapporteurs proposent de mettre en place répondra utilement aux problématiques soulevées ici (cf. *infra*).

b) Reconnaître une chaîne gendarmique généraliste

La gendarmerie dispose d'une compétence en matière de renseignement comme le prévoit l'article 1^{er} de la loi du 3 août 2009 ⁽¹⁾ qui définit ainsi ses missions : « *La gendarmerie nationale [...] 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.* »

Forte de cette reconnaissance, elle a, en toute logique, structuré une chaîne de renseignement s'illustrant par sa profonde intégration et destinée à servir les différentes manœuvres tactiques ou d'ordre public qu'elle est amenée à réaliser (cf. schéma). En effet, là où la police considère le renseignement comme une donnée sur un phénomène précis, la gendarmerie l'appréhende de manière plus généraliste et comme un enjeu indissociable de l'exercice du commandement. Elle n'a dès lors pas créé de service spécialisé ou d'unité exclusivement consacrée à cette tâche. Elle met plutôt en avant l'idée selon laquelle chaque gendarme représente un capteur et participe ainsi à l'effort général de renseignement. Pareil choix explique sans doute la faiblesse de ses capacités analytiques qu'elle cherche

(1) Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

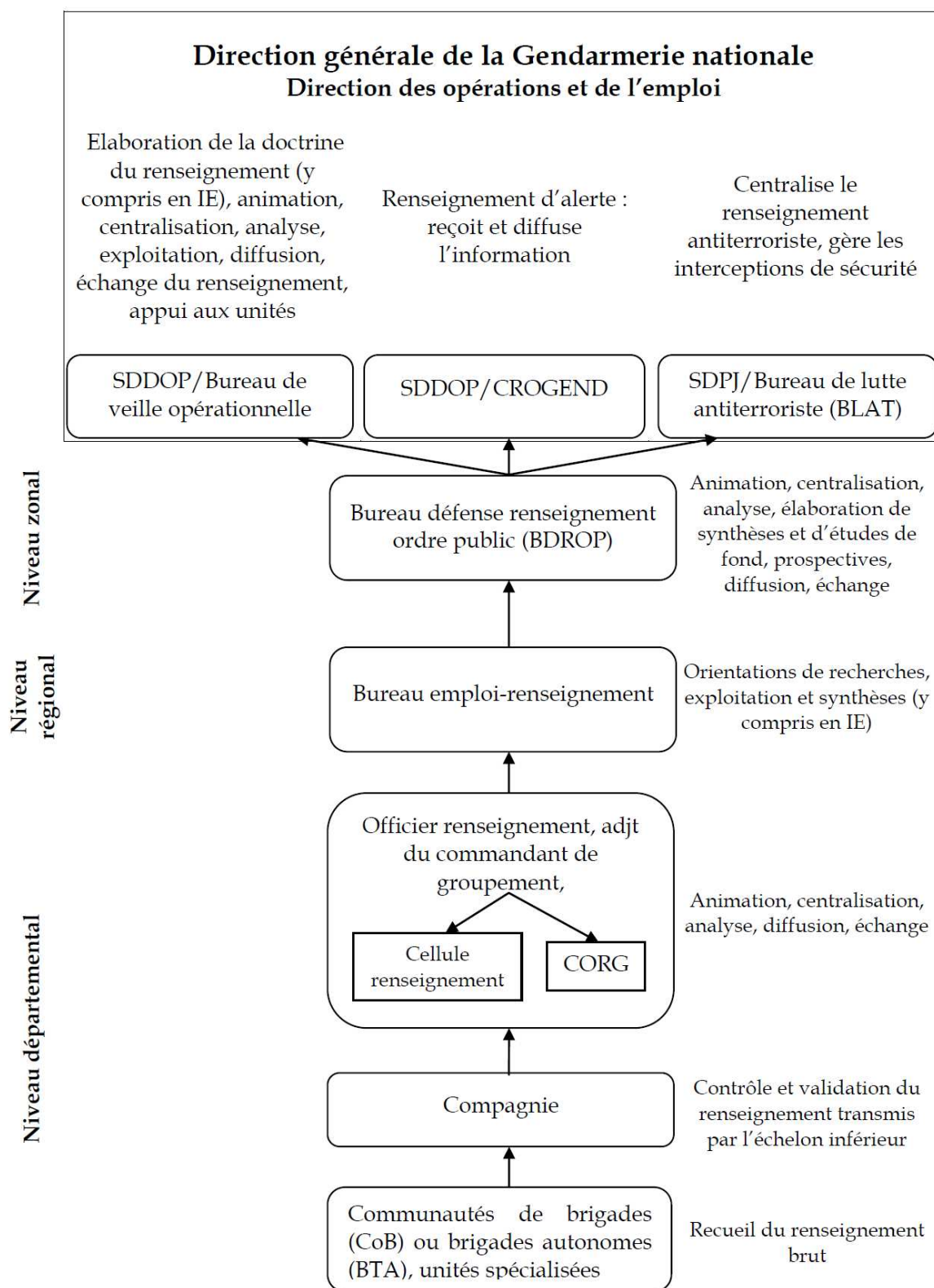
cependant à compenser par la quantité de l'information collectée et la rapidité de sa diffusion.

Le logiciel BDSP (Base de données de sécurité publique) s'inscrit bien dans cette approche, lui qui, découlant de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure de 2002, permet la gestion des sollicitations reçues par le numéro d'appel 17, celle des interventions des unités et la remontée du renseignement d'ordre public.

La gendarmerie, après avoir engagé des démarches de validation auprès de la CNIL, du groupe des fichiers de police et de la mission d'information sur les fichiers de police conduite par Delphine Batho et Jacques-Alain Bénisti, a officialisé la création de la BDSP par la parution, le 29 mars 2011, de trois décrets relatifs aux différents modules qui composent l'outil ⁽¹⁾. En outre, une section du système des opérations et du renseignement a spécialement été instituée au sein de la DGGN pour accompagner les utilisateurs, faire évoluer le dispositif au cours de son existence et surtout administrer l'usage de la BDSP dans le respect des prescriptions formulées par les textes en vigueur.

Dans les faits, le logiciel BDSP présente quatre principaux avantages. Il modernise les outils de recueil des appels d'urgence des CORG (centre opérationnel renseignement gendarmerie) situés au sein des échelons territoriaux de l'institution ainsi que les outils de réponse à la sollicitation physique du public. Il offre ensuite à chaque échelon de l'Arme un instrument simple et performant de collecte, de traitement et de valorisation du renseignement d'ordre public. Il permet encore à l'administration centrale, aux régions de gendarmerie, aux groupements départementaux et aux commandements d'outre-mer d'exercer leurs missions respectives de conduite, de coordination ou de suivi des opérations d'ampleur. Enfin, il rend possible la collaboration avec les salles de commandement des autres services de l'État en autorisant tant en situation de crise que de routine l'échange des informations opérationnelles relatives aux sollicitations des usagers, aux ressources engagées ou aux mesures prises.

(1) BDSP comporte quatre modules : le module de Gestion des Sollicitations et des Interventions (OPS), décret n° 2011-341 du 29 mars 2011 ; le module de Gestion des Informations et de Prévention des Atteintes à la Sécurité Publique (RENS), décret n° 2011-340 du 29 mars 2011 ; le module Gestion des Événements d'Ampleur (EVT) (l'absence de données nominatives justifie qu'aucun décret ne régit son fonctionnement) ; le module Sécurisation des Interventions et Demandes Particulières de Protection (SIP), décret n° 2011-342 du 29 mars 2011).



SDDOP : Sous-Direction de la défense et de l'ordre public
 SDPJ : Sous-direction de la police judiciaire
 CROGEND : Centre de renseignement opérationnel de la gendarmerie
 CORG : Centre opérationnel renseignement Gendarmerie

Cependant, l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur et la réforme du renseignement ont modifié cet ordonnancement.

En effet, en 2010, le ministre de l'Intérieur a décidé l'intégration des gendarmes à la SDIG, tant au niveau départemental (un gendarme par service dès le mois de février) que central (dix-sept militaires affectés en juillet). Puis, par circulaire datée du 23 février 2010⁽¹⁾, il en a précisé l'objectif : « *disposer d'une information complète, recoupée et synthétisée* ». Concrètement, il s'agissait d'organiser la centralisation par les SDIG de l'analyse de l'information recueillie par les cellules renseignement de la Gendarmerie nationale comme par les services de police. L'affectation d'un gendarme au sein de chacune de ces structures devait permettre à ces échanges de se dérouler dans les meilleures conditions. Par ailleurs, les notes des SDIG devaient être diffusées sous le double timbre de la police et de la gendarmerie, preuve supplémentaire de la compétence exclusive de la sous-direction en matière de renseignement.

Toutefois, l'intégration paraissait bancale dès l'origine : si l'on reconnaît la nécessité pour la Direction centrale de la sécurité publique de disposer d'un renseignement d'ordre public pour l'exercice de ses missions, il semble difficile de la dénier à la gendarmerie nationale au titre du plus élémentaire parallélisme des formes. La situation a dès lors conduit cette dernière à conserver intacte sa chaîne renseignement en même temps qu'elle cédait des militaires à la SDIG. De même, conscients du problème fondamental induit, les rédacteurs de la circulaire ne sont pas allés au bout de la logique engagée de centralisation de l'analyse, puisque le texte permet aux commandants de groupement de gendarmerie de communiquer directement au préfet « *tout événement relevant de leur compétence, ainsi que tout élément d'ambiance sur un fait particulier, notamment en matière d'ordre public* », tout en indiquant que ces informations doivent être transmises parallèlement aux SDIG. Le schéma apparaît dès lors inutilement compliqué et quelque peu irréel. Dans la pratique, le préfet reçoit des informations issues de deux canaux distincts, qui portent parfois sur des sujets identiques, sans que l'analyse réalisée soit d'un niveau équivalent.

De surcroît, cette situation n'est pas sans provoquer certaines frictions entre l'Information générale, compétente sur l'ensemble du département, et la gendarmerie qui peine à reconnaître cette compétence dans sa zone. Comme l'a analysé un préfet interrogé par la mission, « *la gendarmerie a parfois du mal à accepter qu'une structure principalement policière puisse intervenir sur son territoire* »⁽²⁾. Le rattachement à la DDSP n'est sans doute pas étranger à cette méfiance nouvelle dont les Renseignements généraux faisaient nettement moins l'objet selon les témoignages recueillis. La gendarmerie reproche à l'IG de ne pas reprendre, dans ses analyses, les renseignements qu'elle a recueillis et de ne pas être consultée avant diffusion des notes pourtant sous double timbre. À l'inverse,

(1) Suivie d'une lettre signée conjointement par le DGGN et le DGPN en date du 9 mars 2010.

(2) Réponses au questionnaire de la mission à l'attention des représentants de l'État dans les départements, janvier 2013.

les policiers des SDIG sont parfois choqués de voir les gendarmes utiliser des informations provenant de leur service au profit d'une production frappée du seul timbre de l'Arme. Ils constatent également non sans une certaine amertume que toutes les données ne leur sont pas transmises, à tel point que ce sont parfois les préfets eux-mêmes qui les leur font connaître. On l'aura compris, les deux services se livrent parfois à une néfaste concurrence, dans le but de réserver à l'autorité préfectorale la primeur des informations importantes qu'ils ont pu, chacun de son côté, recueillir.

Les préfets que la mission a interrogés confirment que la gendarmerie produit le plus souvent une information brute, opérationnelle, factuelle, et plutôt quantitative. Elle fournit en règle générale un éclairage sur une situation d'urgence (ce qui justifie que les SDIG n'aient pas été associés à la démarche), sur des sujets spécifiques à l'institution et par conséquent périphériques pour l'IG, ou encore sur des données obtenues à partir de capteurs différents. Aux yeux des gendarmes, la quête de rapidité dans la remontée des renseignements est de nature parfois à justifier leur caractère parcellaire, voire leur manque de fiabilité. Pour autant, ils jugent ces informations émanant du maillage des brigades complémentaires à celles fournies par la SDIG, même si elles peuvent le cas échéant s'avérer redondantes.

Ainsi, à l'évidence, la réforme, en raison de ses défauts originels, n'a pas toujours généré une saine coopération. Au contraire, une compétition néfaste semble s'être instaurée entre les deux forces, si bien que, dans certains départements, la gendarmerie collabore plus volontiers avec le Renseignement intérieur qu'avec l'Information générale. Et des événements d'une particulière ampleur peuvent même contribuer à propager cette concurrence jusqu'aux plus hauts échelons nationaux.

Même s'ils y ont été régulièrement invités, vos rapporteurs n'ont pas souhaité énumérer la liste des griefs réciproques qu'ont pu formuler SDIG et gendarmerie nationale, pas plus qu'ils n'ont cherché à se prononcer sur le caractère fondé ou non de pareils reproches... Ils préfèrent se borner à constater que ces rivalités découlent plus des vices consubstantiels à la réforme conduite que de la mauvaise volonté des acteurs concernés, lesquels agissent animés par une culture de corps dont on conçoit aisément la résilience.

En conséquence, le nécessaire parallélisme des formes en matière de maintien de l'ordre public, l'existence de compétences gendarmiques spécifiques ainsi que la nécessaire promotion d'un dispositif structuré et efficace plaident en faveur de la reconnaissance à l'Arme d'une chaîne généraliste au sein du ministère de l'Intérieur. Pareille démarche semble d'autant plus indispensable que le rattachement des SDIG à la DDSP empêche les policiers, dans certains départements, de couvrir l'étendue de leur territoire et des missions confiées. En outre, les services de sécurité publique ont naturellement tendance à procéder à une hiérarchisation des tâches favorable aux thématiques de la zone police et aux problèmes d'ordre public. L'État ne saurait donc se priver de deux canaux

complémentaires en matière de renseignement. Il s'en suit toutefois qu'une synthèse du renseignement puisse être réalisée au niveau local (*cf. infra*) et national. Dans cette optique, il sera sans doute nécessaire de rationaliser le dispositif, qui paraît quelque peu dispersé, au niveau de la DGGN. En revanche, la synthèse destinée aux autorités gouvernementales pourrait être effectuée par la direction centrale adjointe du renseignement de proximité, qui disposerait ainsi d'une vision nationale. Dans la pratique, les gendarmes présents dans les SDIG regagneraient leur groupement tandis que leur présence pourrait se trouver renforcée au niveau central. Ainsi, chaque service jouirait-il de sa zone de compétence propre.

c) Imaginer une unité d'analyse et de synthèse commune

Le corps préfectoral apprécie, dans son ensemble, l'existence de deux canaux de renseignement de proximité, qui peuvent permettre de fiabiliser l'information en la recoupant. Néanmoins, nombreux sont les représentants de l'État qui expriment le désir de bénéficier d'une information complète, recoupée et synthétisée, conformément à l'esprit de la réforme.

À cette fin, vos rapporteurs préconisent d'adjoindre au préfet de région un préfet délégué à la sécurité qui animerait une « cellule régionale de coordination des activités de renseignement », structure légère composée de délégués (autant que de départements dans la région) dont la vocation serait notamment de procéder à l'analyse et à la synthèse du renseignement issu des deux canaux.

Une telle option aurait aussi pour effet de réaffirmer le lien fonctionnel entre l'autorité préfectorale et les services et, parallèlement, de donner au renseignement de proximité une plus grande visibilité. Pareille initiative permettrait également de répondre à la préoccupation de certains préfets pour qui le renseignement intérieur est volontairement invisible ou peu communicatif. Enfin, elle apporterait une réponse au moins partielle à l'excessive verticalité qui caractérise aujourd'hui les rapports qu'entretiennent les services territoriaux avec leurs services centraux respectifs.

Les délégués départementaux seraient désignés *ès qualité*. Ce poste pourrait d'ailleurs être considéré comme un passage obligé, dans l'optique de la création de filières spécialisées de ressources humaines, pour accéder à des fonctions supérieures d'encadrement au sein des services de renseignement.

La cellule régionale d'analyse et de synthèse commune aurait en outre pour finalité la réalisation d'un plan régional d'orientation du renseignement (PROR), qui déclinerait les objectifs nationaux en matière de renseignement, voire les compléterait pour répondre aux spécificités régionales. Il pourrait en ce sens opérer un partage plus fin et plus adapté des prérogatives de chaque service au plan local.

Le principal bénéficiaire de cette structure résiderait dans la meilleure circulation de l'information qu'elle serait susceptible de générer. L'instauration d'une coordination départementale ne signifie pas que les liens directs entre la police et la gendarmerie en matière de renseignement devraient être rompus. Mais la communication bilatérale se déroulerait alors au gré des nécessités, sans être forcée, comme elle l'est aujourd'hui, par une circulaire.

Enfin, en dehors de son activité de coordination et de synthèse quotidiennes, la structure départementale réunirait autour de thématiques précises et opérationnelles les principaux acteurs du renseignement : le directeur départemental/régional du renseignement intérieur, le directeur départemental du renseignement de proximité, le directeur départemental de la sécurité publique, le commandant de groupement, le chef de la cellule de renseignement de la gendarmerie ainsi que les représentants d'autres instances administratives, comme les douanes, la police de l'air et des frontières, les services fiscaux...

Au niveau national, le directeur central adjoint du renseignement de proximité assurerait la synthèse du renseignement en provenance des DDRP mais également des cellules régionales de coordination des activités de renseignement. De fait, il exercerait un véritable monopole dans ce domaine, qui s'étendrait aux canaux d'origine gendarmique.

III. AJUSTER LE RENSEIGNEMENT EXTÉRIEUR ET DE DÉFENSE

Le ministère de la Défense assure la tutelle de trois des six services de renseignement que compte la communauté française : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction du renseignement militaire (DRM) et la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD). Si la DGSE se signale par certaines particularités en raison de son histoire et de sa récente évolution, la DRM et la DPSD, du fait de leur essence militaire, possèdent de nombreux points communs et rencontrent des problèmes similaires en matière de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, en matière de renseignement de défense, le ministère bénéficie d'un fort potentiel technique dans le domaine de l'imagerie géospatiale. Mais celui-ci pourrait faire l'objet d'une utilisation plus optimale.

En fin de compte, ni les sursauts de l'histoire ni l'existence de trois services distincts n'ont empêché l'émergence d'une véritable cohérence du renseignement dépendant du ministère de la défense.

A. GARANTIR LA PÉRENNITÉ DE LA DPSD

Bien que nombreuses, les actions entreprises par la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) sont souvent méconnues. Ce manque de visibilité a pu conduire certains observateurs à préconiser sa

suppression au nom de la rationalisation des dépenses de l'État. **À l'inverse, une analyse attentive de l'évolution de ce service, de ses moyens et de ses missions conduit vos rapporteurs à préconiser sa pérennisation.**

Lointain héritier du Deuxième bureau créé à l'issue de la guerre de 1870 après que la défaite contre la Prusse eut mis en évidence le besoin de personnels spécialisés en matière de sécurité des armées, la DPSD est « *le service de renseignement dont dispose le ministre de la défense pour assumer ses responsabilités en matière de sécurité du personnel, des informations, du matériel et des installations sensibles* »⁽¹⁾.

Agissant essentiellement dans un cadre juridique précis, non clandestin et préventif (sa devise est d'ailleurs : « Renseigner pour protéger »), elle recueille, analyse, diffuse aux autorités du ministère des renseignements relatifs aux menaces potentielles pesant sur les intérêts de la défense, alerte sur les vulnérabilités et contribue à la mise en place de mesures de protection.

Dans son périmètre de compétence, sa vocation est d'intervenir auprès des forces françaises partout où elles sont stationnées ou déployées en opérations extérieures, comme auprès de la direction générale de l'armement (DGA) et des sociétés industrielles liées par contrat à la défense.

Dans les faits, la tâche de la DPSD recouvre cinq principales missions. La première d'entre elles est la contre-ingérence en matière de défense. Car celle-ci doit pouvoir protéger ses personnels, ses matériels, ses informations et ses installations sensibles contre des actes hostiles – qualifiés d'ingérences⁽²⁾ – susceptibles d'émaner d'organisations ou d'individus qui chercheraient à porter atteinte à ses capacités opérationnelles par d'autres voies que la confrontation militaire.

Sa deuxième mission consiste à assurer le contrôle des mesures de protection du secret de la défense nationale prises par les organismes du ministère et par les entreprises liées par contrat à celui-ci. Elle participe ainsi au processus d'habilitation des personnes appelées à connaître d'informations relevant de cette procédure de secret. Une telle fonction concerne à la fois la protection des informations, du matériel et des installations sensibles. Chaque année, la DPSD étudie environ 70 000 dossiers de recrutement et 80 000 procédures d'habilitation pour la défense et la gendarmerie.

Ce service contribue également à la protection du patrimoine scientifique et technique, sa troisième mission. Il travaille ainsi avec environ 2 000 sociétés auprès desquelles il exerce une activité de conseil, réalisant notamment des audits de sécurité. Il participe de la sorte à la politique publique d'intelligence économique. Cette mission de sûreté économique pèse au final plus lourdement

(1) Article D. 3126-5 du code de la défense.

(2) Les actes d'ingérence recouvrent le terrorisme, l'espionnage, les actions de subversion comme celles de sabotage ou encore le crime organisé.

que la fonction concernant la sécurité militaire. Ainsi, à titre d'exemple, « *l'an passé, le poste de Toulouse a été sollicité par 164 entreprises* »⁽¹⁾.

La quatrième mission de la DPSD consiste à prendre part à la mise en œuvre de la réglementation relative au commerce des armements. Celle-ci est établie par la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, seule instance habilitée à délivrer des dérogations à l'interdiction légale de vente d'armes et de matériels de guerre.

Enfin, sa dernière mission la conduit à fournir aux autorités du ministère de la défense des renseignements portant sur les menaces dont pourraient faire l'objet les forces françaises (y compris celles engagées en opérations extérieures) en matière de protection et de sécurité. Cette fonction amène le service à détecter les éventuelles vulnérabilités susceptibles de peser sur elles. Dans ce cadre, il peut conduire des enquêtes administratives – la DPSD ne dispose d'aucun pouvoir judiciaire – sur des militaires ou des fonctionnaires de la défense.

Les opérations dans lesquelles la France est engagée au Mali illustrent d'ailleurs le rôle ainsi dévolu à la direction, dans une complémentarité satisfaisante avec les deux autres services de renseignement dépendant du ministère de la défense. La DPSD assume une fonction capitale de sécurisation des sites ainsi que d'enquête sur les personnels locaux au contact de nos soldats (restauration, entretien des bases...) et sur le recrutement opéré par les armées locales (détection d'islamistes, d'éléments perturbateurs ou infiltrés). L'Afghanistan avait déjà mis en exergue la réelle plus-value de la DPSD en la matière.

Cette seule énumération des tâches accomplies ne suffit cependant pas à convaincre du caractère irremplaçable d'une telle structure. Il est en effet tout à fait envisageable que chacune de ces missions soit assumée par une autre entité. Les fonctions relatives à la réglementation des ventes d'armement pourraient ainsi être confiées à la Direction générale de l'armement (0,5% des personnels de la DPSD proviennent de ce service). De même, dans la mesure où le décret du 27 juin 2008 attribue à la DCRI les missions de lutte contre les ingérences extérieures, de préservation du patrimoine économique et du secret de la défense nationale, il ne serait pas incongru de transférer à cette direction les compétences aujourd'hui exercées par la DPSD en ces domaines. Enfin, les tâches concernant la protection des forces, y compris en opérations extérieures, pourraient être assurées par la gendarmerie nationale (notamment la gendarmerie prévôtale, déployée sur tous les théâtres d'opérations extérieures). D'ailleurs, 81 gendarmes servent aujourd'hui à la DSPD.

De plus, la cohérence d'un tel scénario de « vente à la découpe » est encore renforcée par les réformes structurelles drastiques que subit ce service depuis plusieurs années. Dotée de près de 1 600 personnels en 1989, il en comptait

(1) Général Jean-Pierre Bosser, directeur de la protection et de la sécurité de la défense, audition de la commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 13 février 2013.

1 500 en 2002, 1230 en 2011, 1132 en 2012 et n'en comprendra pas plus de 1 100 en 2014. Ainsi, sur la période 2008-2014, il aura perdu plus de 13 % de ses effectifs, soit 177 agents. L'informatisation et l'importante réduction de son maillage territorial (passage de 59 à 49 implantations organisées en cinq directions régionales) expliquent pour partie ce phénomène de rétractation. Cependant, après les baisses régulières de ces dernières années, son budget est globalement stable en 2013 autour de 11,8 millions d'euros hors titre 2, sur lesquels 9,6 millions sont dédiés au fonctionnement et 2,2 millions aux investissements. Précisément, la hausse de ces derniers explique cette stabilité budgétaire. Les investissements en question concernent essentiellement le financement du dispositif des interceptions de sécurité ainsi que le développement d'une application métier destinée aux activités de cyber-défense.

Mais ce large éventail peut aussi plaider en faveur de la préservation de la DSPD, faute d'une solution alternative susceptible d'induire un coût égal ou inférieur pour une efficacité équivalente. C'est la solution pragmatique préconisée par la mission qui a pu constater que **ce service avait acquis une véritable connaissance du milieu dans lequel il évoluait et est parvenu à instituer une relation de confiance avec ses différents partenaires.**

Ayant étudié l'hypothèse d'un transfert de la « police interne » des armées à la Gendarmerie, vos rapporteurs ont constaté le peu d'engouement de la proposition. De même, priver les entreprises de défense d'un interlocuteur militaire serait vraisemblablement vécu comme une régression en termes de niveau de compétences. En outre, les autres services de renseignement se félicitent de la qualité de la coopération nouée avec cette instance, notamment en matière de contre-terrorisme. L'affaire Merah aura démontré le rôle de courroie de transmission de l'information assuré par la DSPD lorsqu'elle a informé la DCRI du voyage en Afghanistan entrepris par le terroriste.

En revanche, ce service souffre d'un mal commun à l'ensemble des services militaires : il ne maîtrise guère ses ressources humaines faute d'en assurer la sélection et d'être en mesure d'en contrôler l'importante rotation (les temps d'affectation oscillent entre un et six ans). Au surplus, en dépit des efforts de rationalisation qu'il a entrepris concernant les postes de sous-officiers et ceux des personnels civils de catégorie C (lui permettant ainsi d'augmenter relativement la proportion de postes d'officiers et de fonctionnaires de catégorie A), et malgré une incontestable capacité de recherche dans le domaine du renseignement (sur 1 100 personnels, 350 sont des inspecteurs de sécurité et de défense répartis sur l'ensemble du territoire national et en outre-mer), il se caractérise par une patente faiblesse en termes d'analyse et d'exploitation.

Vos rapporteurs préconisent donc de lui octroyer des facilités de recrutement (y compris de civils qui représentent aujourd'hui un cinquième des effectifs) et de permettre à ses personnels d'effectuer des temps d'affectation plus longs. Ils invitent aussi la DSPD à poursuivre le renforcement de son « taux d'encadrement » dédié à l'analyse.

Par ailleurs, les changements d'affectation pourraient favoriser la mobilité au sein de la communauté du renseignement afin de concourir à l'émergence d'un vivier de professionnels des métiers dédiés. C'est ainsi à bon droit que la DPSD met en avant le fait que la rejoindre, c'est également s'inscrire dans un parcours au sein de cette communauté. De telles mesures sont la condition du maintien et du développement d'une réelle expertise qui elle seule justifie l'existence des services de renseignement. Elles s'avèreraient également fort utiles pour la DRM qui est confrontée aux mêmes défis.

Enfin, la mission considère, à l'instar des personnes auditionnées, qu'une nouvelle diminution budgétaire nuirait à l'action du service et remettrait en cause l'exercice de ses activités.

B. LA DIRECTION DU RENSEIGNEMENT MILITAIRE

Créée en 1992 à l'initiative du ministre de la Défense Pierre Joxe, qui avait constaté les lacunes françaises en matière de renseignement militaire lors de la première guerre du Golfe, la DRM procède de la fusion des bureaux renseignement des trois armées et s'inscrit dans un contexte marqué par l'acquisition par notre pays de moyens d'observation spatiale lui permettant une relative autonomie d'évaluation de la menace. C'est donc un service autonome, intégré aux armées.

Fort naturellement, la DRM « *relève du chef d'état-major des armées dont elle satisfait les besoins en renseignement d'intérêt militaire* »⁽¹⁾, tandis que le directeur du renseignement militaire « *assiste et conseille le ministre de la Défense en matière de renseignement militaire* »⁽²⁾.

Dans les faits, ses missions consistent à élaborer et mettre en œuvre les orientations en matière de renseignement d'intérêt militaire (qui recouvre à la fois le renseignement d'anticipation portant sur les enjeux de défense et le renseignement opérationnel immédiatement utile aux forces armées engagées sur un terrain⁽³⁾), à exercer en ce domaine une fonction d'animation et de coordination et à définir, en liaison avec les états-majors et les autres organismes concernés du ministère de la défense, la formation spécialisée du personnel concourant directement à la fonction de renseignement (au sein du centre de formation au renseignement interarmées ou du centre de formation à l'interprétation de l'imagerie qui relèvent de son autorité).

Ainsi, au cours des vingt dernières années, la DRM a été le principal pourvoyeur de renseignement de l'état-major des armées et le responsable de l'important développement des moyens techniques d'observation spatiale. Mais

(1) Article D. 3126-10 du code de la défense.

(2) Article D. 3126-11 du code de la défense.

(3) Ancien directeur de la DRM, le général André Ranson, in « Quels défis pour le renseignement des armées ? », *Les Cahiers de la sécurité*, juillet-septembre 2010, n° 13, évoque le renseignement sur les forces adverses (RFA) et le renseignement d'environnement (RFE) comme composantes du RIM.

elle aura été avant tout la tête de chaîne du système de renseignement des armées⁽¹⁾. Car si le service ne dispose que de 1 619 personnes (dont 80 % de militaires), il s'appuie sur les moyens des armées – jusqu'à 16 000 militaires et civils peuvent ainsi contribuer à la collecte du renseignement militaire, élément que le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 avait pourtant omis.

La configuration est identique en ce qui concerne les moyens techniques : elle peut compter sur une palette de capteurs, les siens et ceux répartis au sein des armées : les satellites d'observation Hélios et Pléiades ; les satellites d'interception des signaux électromagnétiques, dont Elisa (et bientôt Ceres) ; les systèmes de reconnaissance des avions Atlantic et Rafale ; le Transall Gabriel (photos et messages électromagnétiques) très engagé ces derniers mois ; le navire « espion » *Dupuy de Lôme* (radio, radar)... De fait, elle maîtrise le cycle complet du renseignement : l'orientation des capteurs, le recueil des informations, leur analyse, leur traitement et leur diffusion.

Le service a su démontrer sa plus-value sur les théâtres d'opérations ouverts, des Balkans au Mali en passant par l'Afghanistan et la Côte-d'Ivoire pour ne citer qu'eux. Et bien que les décrets fondateurs des services de renseignement laissent subsister quelques chevauchements, la DRM et la DGSE ont signé plusieurs protocoles d'accord. A ce titre, les effectifs de la première n'interviennent pas en France, agissent en uniforme, dans le cadre officiel des opérations des armées, ne recourent jamais à la clandestinité et laissent à la DGSE le soin de fournir le pouvoir exécutif en renseignement politico-stratégique.

Le bilan globalement positif de l'activité de ce service pourrait inciter à se satisfaire du statu quo, à se borner à réclamer les moyens financiers et humains que les précédents Livres blancs et lois de programmation militaire lui avaient consentis. De fait, avec un budget de 155 millions d'euros (dont 34 millions hors dépense de personnels et finançant pour l'essentiel des équipements nécessaires à la conduite des opérations), la DRM voit ses moyens augmenter nettement en 2013. Mais cette évolution concerne uniquement ses crédits de personnel en raison de l'accroissement des effectifs qu'elle a enregistré (+ 27 ETPT). En revanche, ses ressources hors titre 2 sont en légère baisse, passant de 35,4 millions à 34,4 millions d'euros⁽²⁾. Par ailleurs, si la DRM a peu évolué depuis sa création, le format des armées au profit desquelles elle travaille a pour sa part connu de profondes mutations. De même, les expériences militaires dans les Balkans, l'émergence du terrorisme fondamentaliste, les conflits irakiens et afghans, le progrès des technologies dans le domaine du recueil et du traitement du renseignement, ont induit des défis que le service doit à présent se donner les moyens de relever.

(1) Ancien directeur de la DRM, le général Michel Masson emploie également l'expression de « chef d'orchestre », in « Les défis du renseignement militaire », *Sécurité globale*, été 2008, dossier « La révolution du renseignement », p. 10.

(2) Rapport spécial de M. Jean Launay.

- **Assouplir une gestion des ressources humaines trop rigide**

Les ressources humaines dévolues à la DRM ont connu de fortes évolutions depuis sa création, marquées notamment par un recours croissant au personnel civil qui représente aujourd'hui 20 % des effectifs.

Cette composante civile constitue une réserve d'expertise non négligeable car les agents concernés effectuent à la DRM des temps beaucoup plus longs que les personnels militaires (officiers et sous-officiers) dont les affectations n'excèdent guère six ans. Ce phénomène de turn-over ne permet pas aux officiers de chacune des armées d'effectuer un réel parcours au sein du service et de capitaliser sur l'expérience acquise au fil du temps. Il n'autorise pas non plus l'émergence d'experts hormis dans les domaines très techniques pour les sous-officiers dont la durée d'affectation à la DRM est sensiblement plus longue. Enfin, il limite fortement le sentiment d'appartenance au service. Au niveau de la direction, le mandat du directeur et des sous-directeurs n'excède pas aujourd'hui quatre ans. Cette brièveté n'encourage pas la mise en place de réformes sur le moyen terme et la mesure de leurs effets.

De surcroît, si les formations et qualifications des personnels militaires ont été en grande partie renouvelées, **la DRM ne peut toujours pas procéder librement à ses recrutements et dépend totalement du bon vouloir des directions de ressources humaines de chacune des armées**, lesquelles assurent également la sélection des agents devant rejoindre leurs propres centres de renseignement (cf. *infra*). Il en résulte des parcours de carrière incohérents et parfois une inadaptation entre les personnels et les fonctions qu'ils doivent assumer.

Pour remédier à ces difficultés, tout en tenant compte des spécificités des besoins inhérents au service et des règles appliquées au ministère de la Défense, la mission estime que **la DRM devrait pouvoir recruter ses personnels dans le vivier des officiers et sous-officiers de chacune des armées**. En outre, il faudrait permettre aux militaires de postuler directement à la DRM afin que celle-ci soit en mesure, en fonction des profils et de ses besoins, d'effectuer son choix. Une telle réforme conférerait au service la même autonomie que la DGSE en matière de recrutement de ses personnels issus des armées.

Par ailleurs, la mission suggère d'octroyer la possibilité à un civil d'occuper un poste de sous-directeur (voire de directeur-adjoint). Même s'il ne s'agit pas de systématiser une telle pratique, ce geste constituerait un opportun symbole. En outre, la gestion financière de la DRM devrait lui permettre de recruter de hauts potentiels (avec des niveaux de rémunération adaptés) afin de maintenir son niveau de technicité⁽¹⁾.

(1) Bernard Carayon déplorait les blocages en la matière in *Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2004 (n° 1093), annexe n° 36, Premier ministre : secrétariat général de la Défense nationale et défense : renseignement, p.41.*

Enfin, des efforts budgétaires devraient être consentis en matière de recrutement qui, jusqu'à présent, ont majoritairement bénéficié à la DGSE alors que la DRM manque d'analystes images et de linguistes. Les investissements techniques qui seront réalisés à l'avenir s'avéreront vains si le service manque de spécialistes interpréteurs. Mais la DRM devra également s'employer à nouer des collaborations plus étroites avec des experts civils de divers horizons ⁽¹⁾.

Conscient de ces difficultés dès la fondation du service, Pierre Joxe avait envisagé la création d'une arme du renseignement qui viendrait s'ajouter aux trois existantes. Certains pays, à l'instar des États-Unis, ont opéré ce choix audacieux qu'il conviendrait de prendre en considération pour le cas où les ajustements préconisés ne porteraient pas leurs fruits.

- **Replacer la DRM au cœur du dispositif du renseignement militaire**

Au cours des années 2000-2010, les armées ont été amenées à compléter leur dispositif de renseignement militaire en instituant, d'une part, les centres renseignement d'armée (CERT pour l'armée de Terre, CRmar pour la marine, CRA pour l'armée de l'air) ⁽²⁾ et, d'autre part, le Centre national de ciblage ⁽³⁾. Cette dernière instance est chargée d'établir les cibles susceptibles de faire l'objet de frappes en cas de conflits ou d'opérations et de fournir les recommandations nécessaires à ces frappes ainsi qu'à leur évaluation *ex post*.

Indéniablement, la création des centres a constitué une entorse au principe de centralisation qui avait présidé à la création de la DRM. Mais, il est vrai que poussé jusqu'à sa dernière extrémité, ce principe avait occulté la nécessaire subsidiarité du renseignement et ainsi gommé la singularité des exigences propres à chacune des trois armes dans la conduite de leurs missions. Par conséquent, s'il convient de maintenir ces entités, il faut éviter tant le travail en silos (impliquant l'absence de partage des informations recueillies par les moyens spécifiques à chaque armée) que la production de renseignement par ces centres qui actuellement remontent avec peine vers la DRM.

La mission estime qu'il est préoccupant que ces structures n'entretiennent plus avec la direction que des relations de clients à fournisseur. **Elle appelle donc à une revitalisation du processus de coopération, qui se traduirait par exemple par l'attribution à la DRM d'un monopole dans le domaine de la formation interarmées**, alors même qu'aujourd'hui chaque armée procède de façon autonome.

Mais si des résistances insurmontables devaient se faire jour, la mission préconiserait alors la reconnaissance d'une tutelle de la DRM sur ces entités. Sans modifier en rien leur rattachement actuel, les centres seraient armés par la DRM,

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

(2) Ces trois centres comptabilisent près de 200 personnels.

(3) Le CNC a le statut d'organisme à vocation interarmées (OVIA).

auraient accès à l'ensemble de ses données et de ses moyens tandis que l'intégralité de leur production renseignement serait partagée avec elle. En pratique, leurs personnels seraient rattachés à la DRM et mis pour emploi à disposition des états-majors d'armée. Ils assureraient ainsi un travail de liaison entre la direction et chacune des armes. La DRM entretiendrait par ce biais un vivier de compétences et de talents qui pourrait nourrir ses recrutements futurs.

A la différence des centres d'armée, la situation du Centre national de ciblage (CNC) semble plaider en faveur de son rattachement immédiat à la direction : créé au début des années 2000 notamment pour rattraper le retard français en matière de ciblage constaté lors de la campagne de frappes aériennes au Kosovo, il se trouve vis-à-vis d'elle dans une très grande dépendance structurelle. En effet, privé de capacités de recherche et d'analyse des sites ainsi que d'une réelle autonomie en matière d'analyse systémique, il adresse à la DRM la plupart de ses demandes de renseignement. Les deux services sont d'ailleurs tous deux localisés à Creil. En outre, le CNC est soumis à la planification de l'état-major des armées à l'instar de la DRM qui transforme ses priorités en plan de recherche, et vit tout comme elle au rythme des opérations. Dès lors, la mission comprend mal les raisons de son maintien en dehors du giron de la direction.

En substance, son autonomie ne présente que des aspects négatifs : allongement des délais de traitement des demandes formulées par l'état-major des armées, médiocres capacités d'anticipation qui lui interdisent d'interpréter les signaux faibles pour définir très en amont de nouvelles directions de recherche et d'analyse. Un rattachement à la DRM apparaît donc comme un moyen d'optimiser significativement la mission ciblage dans le processus décisionnel, de réduire les coûts de fonctionnement et de mutualiser les fonctions supports. De fait, il permettrait de récupérer des ressources financières sans perte de capacités opérationnelles et pour le plus grand bénéfice de la chaîne opérationnelle.

Dans le même esprit, le fait que le Centre militaire d'observation par satellites, mis en place en septembre 2003 et implanté sur la base aérienne de Creil, ne soit pas placé sous l'autorité de la DRM (qui lui adresse néanmoins des directives) ne manque pas de susciter une certaine circonspection.

Au final, la fonction de coordination du système de renseignement des armées qu'assure la DRM doit gagner en cohésion et en cohérence grâce à une formation interarmées unifiée et à certains rapprochements organisationnels.

C. LA MÉTAMORPHOSE EN VOIE D'ACHÈVEMENT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE

En 1966, à la suite du scandale de l'affaire Ben Barka, Charles de Gaulle prend la décision de transférer la tutelle du SDECE de l'hôtel de Matignon au ministère de la Défense, ce dernier étant supposé assurer une gestion plus minutieuse du service. Fort logiquement, la DGSE (qui a succédé au SDECE en 1982) a hérité de cette situation. Néanmoins, dès 1989, en accord avec le Premier

ministre Michel Rocard, le directeur général Claude Silberzahn entreprend de réduire au sein du service la proportion des militaires par rapport aux personnels civils.

Le but est de faire évoluer la culture dominante essentiellement orientée vers l'action clandestine, « *construite à partir d'un état d'esprit spécifique (un métier de seigneurs) dans un contexte hors norme (illégalité légitimée par la raison d'État)* »⁽¹⁾. Cette mutation prendra une vingtaine d'années au cours desquelles le service connaîtra des changements progressifs mais inexorables. Si bien qu'en 2012, les effectifs civils représentent 72 % du total des personnels. D'autre part, rares sont les ministres de la défense à avoir exercé une réelle autorité sur le service extérieur qui entretient une relation privilégiée avec la présidence de la République. De telle sorte qu'un ancien Premier ministre a pu indiquer que la DGSE se trouvait « *en pension* » au ministère de la défense. De fait, son positionnement au sein de celui-ci lui permet de bénéficier des outils de gestion administrative et financière ainsi que de la latitude qu'offre un budget de l'ampleur de celui de la défense.

Contrairement aux deux autres services déjà évoqués, le mode d'action de la DGSE est essentiellement clandestin et les missions qu'elle assume s'avèrent de plus en plus interministérielles, généralistes, ne se limitant guère aux enjeux militaires. Selon la définition qu'en donne le code de la défense, la Direction générale de la sécurité extérieure a pour vocation de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France à l'étranger, d'identifier et de neutraliser toute menace. De fait, les champs d'action du service recouvrent à la fois le contre-terrorisme, la contre-prolifération, le contre-espionnage, la sécurité économique et la criminalité organisée.

La DGSE assume donc une double mission de renseignement et d'intervention, fondée sur le monopole de l'action clandestine à l'étranger. Elle assure l'analyse, la synthèse et la diffusion des informations qu'elle recueille, par ses moyens propres ou auprès de partenaires étrangers. Dans ce but, elle est notamment chargée d'assurer les liaisons nécessaires avec les autres services ou organismes concernés. En outre, elle entreprend, dans le cadre de ses attributions, toute action qui lui serait confiée par le Gouvernement⁽²⁾. La DGSE dispose à cet effet de son propre « service action » (SA), lui permettant de mener des opérations. Celle qu'il a menée le 12 janvier 2013 en Somalie où, pour la première fois depuis 1959, la direction a perdu trois agents dans la même mission, constitue une illustration de cette compétence particulière.

A cet égard, **la mission s'est interrogée sur l'utilité de préserver cette fonction compte tenu de l'existence, au sein des armées, du commandement des forces spéciales (COS) destiné à accomplir des opérations similaires.** Cependant, même s'il s'investit lui aussi dans le domaine du renseignement, le

(1) Franck Bulinge, De l'espionnage au renseignement, Vuibert, 2012, p.124.

(2) Article D. 3126-1 du code de la défense.

COS n'entreprend pas d'actions clandestines mais uniquement des missions réalisées en uniforme et susceptibles d'être revendiquées par le Gouvernement français. S'il importe que notre pays conserve une capacité d'intervention dans le registre spécifique qui est celui du service action de la DGSE, il conviendrait cependant de mieux déterminer les modalités d'engagement du SA et du COS (ce qui ne serait pas sans conséquence sur le contrôle des activités de renseignement).

Service choyé par le Livre blanc de 2008, la DGSE a bénéficié d'un plan de recrutement de 690 agents sur la période 2009-2014. Cela s'est traduit par la création de 95 postes en 2012, 165 en 2011, 150 en 2010 et 140 en 2009. Au total, entre 2009 et 2013, le plafond des emplois autorisés de la DGSE a augmenté de 500 civils et militaires, passant de 4 491 à 4 991 ETPT, avec des recrutements de civils proportionnellement plus importants que ceux de militaires. Aujourd'hui dotée de près de 5 000 agents, la direction dispose d'un budget annuel de 600 millions d'euros, hors fonds spéciaux⁽¹⁾. Le tableau suivant retrace les évolutions du plafond d'emplois et des effectifs moyens réalisés en 2011 et 2012.

(1) Ces crédits figurent à la sous-action 03-31 « Renseignement extérieur » du programme « Environnement et prospective de la politique de défense ». Les autorisations d'engagement s'élevaient à 592 millions d'euros en 2012 et ont été portés à 645 millions d'euros pour 2013. Les crédits de paiement s'élevaient à 578 millions d'euros en 2012 et atteignent 600 millions d'euros en 2013. Hors dépenses de personnel, cette sous-action comprend trois opérations stratégiques. La première, intitulée « Activités opérationnelles », concerne les crédits de fonctionnement qui sont directement liés à l'activité de la DGSE. Il s'agit notamment des capacités de projection du personnel de la DGSE, des dépenses nécessaires au fonctionnement des bâtiments et des installations techniques. Avec 18 millions d'euros en crédits de paiement, la dotation allouée à cette opération est constante en 2013. La seconde opération stratégique, intitulée « Fonctionnement et activités spécifiques », comprend les dépenses notamment liées au fonctionnement courant et au soutien des structures (frais d'entretien, de télécommunications, etc.). La dotation de cette opération s'élève à 22 millions d'euros en crédits de paiement en 2013. L'opération stratégique « Renseignement » renvoie à la programmation des investissements et des dépenses opérationnelles de la DGSE. Les autorisations d'engagement s'élèvent pour l'année 2013 à 217,82 millions d'euros et les crédits de paiement à 173,33 millions d'euros (source : rapport pour avis de M. Jean-Yves Le Déaut).

**ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOI DE LA DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA SÉCURITÉ EXTÉRIÈRE**

	Plafond d'emplois (Plafond ministériel d'emplois autorisés en ETPT)				Effectifs moyens réalisés (Effectif moyen réalisé en ETPT) ⁽¹⁾		
	2011	2012	2013	Évolution 2012- 2013	2011	2012	Évolution 2011- 2012
Officiers	552	565	583	+18	555	574	+19
Sous-officiers	791	809	818	+9	753	766	+12
Militaires du rang	13	11	18	+7	17	22	+5
Sous- total Militaires	1 356	1 385	1 418	+33	1 326	1 362	+36
Catégorie A	1 259	1 351	1 409	+58	1 249	1 369	+120
Catégorie B	834	853	860	+7	852	891	+39
Catégorie C	1 311	1 309	1 305	- 4	1 307	1 285	-22
Sous-total Civils	3 404	3 512	3 574	+ 62	3 409	3 545	+136
TOTAL	4 759	4 897	4 991	+ 94	4 734	4 907	+173

(1) L'écart marginal parfois constaté dans les totaux est dû aux arrondis.

Source : rapport spécial de M. François Cornut-Gentille (projet de loi de finances pour 2013).

Au-delà de sa « démilitarisation », l'importance de ces recrutements a permis au service d'accomplir une véritable mue. En premier lieu, les avis de concours et les programmes sont désormais tous publiés afin de bénéficier d'une large diffusion et d'attirer un plus grand nombre de candidats. Cette modification a également pour but de diminuer le recrutement endogamique (tendance naturelle de tout service de renseignement), d'aligner les cadres d'emplois sur ceux de la fonction publique de l'État et d'autoriser des mobilités. En effet, avant l'élaboration de cette grille précise permettant de déterminer des équivalences avec d'autres fonctions dans l'État, les détachements étaient impossibles alors qu'ils se révèlent essentiels pour que les fonctionnaires ne soient pas confinés dans le même service toute leur carrière. Par ailleurs, la DGSE a su systématiser le recrutement de hauts potentiels et de diplômés des grandes écoles (techniques ou administratives, à l'instar de l'ENA).

L'intégration de nouveaux personnels a également induit une structuration administrative plus efficiente, organisée ⁽¹⁾ autour de sous-directions en complément des cinq directions instituées en 1989 : la direction du renseignement,

(1) Arrêté du 21 décembre 2012 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure.

la direction technique, la direction des opérations, la direction de la stratégie et la direction de l'administration. Placé à la tête de cet organigramme, le directeur général relève directement du ministre de la Défense ; il est nommé par décret en conseil des ministres ⁽¹⁾.

Créée *ex nihilo* en 1989, la direction de la stratégie est traditionnellement confiée à un diplomate. Elle matérialise le rôle d'outil de la politique étrangère de notre pays que joue la DGSE. Si elles se sont substantiellement améliorées, les relations entre les diplomates et les agents méritent de s'étoffer. Dans cette optique, **la mission suggère de faire d'une affectation au sein du service extérieur une étape normale dans la carrière des premiers** ; en contrepartie, le passage dans le corps diplomatique pourrait être facilité pour les membres de la DGSE.

Enfin, l'existence d'une direction technique intégrée à la direction générale est présentée comme un grand atout pour le service qui jouit ainsi d'une certaine crédibilité à l'égard de ses grands partenaires étrangers. Pour autant, ce monopole des capacités techniques n'est pas sans générer des difficultés à l'égard des autres instances de renseignement français qui recourent aux capacités de la DGSE en tant que de besoin. Plus généralement, le défi de la mutualisation de ces moyens techniques semble se poser avec une acuité renouvelée.

D. MUTUALISER LES MOYENS TECHNIQUES EN IMAGERIE GÉOSPATIALE

S'il existe un relatif consensus parmi les autorités sur la priorité octroyée au renseignement spatial et technique ainsi qu'aux programmes d'armement qui en découlent (nouvelle génération de satellites après le lancement de Pléiades, choix de drones nouvelle génération, mise en œuvre des Pod de reconnaissance équipant les rafales au cours de l'opération militaire en Libye), ces enjeux sous-tendent néanmoins de nécessaires arbitrages politiques et administratifs concernant les différentes armées, les services de renseignement, la Direction générale de l'armement (DGA) et les grands groupes industriels du secteur. Loin d'être négligeable, cette problématique a mobilisé les sphères décisionnelles de la défense depuis le lancement du satellite militaire Hélios Ia.

Mais le véritable enjeu du renseignement géospatial réside moins dans les moyens techniques consacrés que dans l'usage qu'en font les armées et les services de renseignement. Ainsi, au-delà de l'apparente performance (si l'on s'en tient aux capacités techniques, notre pays se classe parmi les leaders mondiaux en matière de renseignement géospatial), des problèmes d'organisation et une absence de doctrine se manifestent qui aboutissent au final à une utilisation déficiente des équipements militaires d'observation spatiale. En effet, outre la redondance des moyens déployés par les différents services, près de deux tiers des « images » ne font l'objet d'aucune exploitation, le renseignement extrait ne profite qu'à un nombre très limité d'acteurs de la défense, et les ressources

(1) Article D. 3126-1 du code de la défense.

financières consacrées au développement de cet outil sont bien supérieures au bénéfice retiré par les organes destinataires.

Au surplus, **les moyens humains et techniques dédiés au renseignement géospatial sont aujourd’hui éparpillés entre une dizaine d’entités dépendant de chaînes hiérarchiques distinctes qui ne communiquent pas – ou trop peu – entre elles.** Elles n’échangent qu’à la marge les travaux d’exploitation de l’information recueillie, recourent à des méthodes et outils différents, paralysent souvent les capacités satellitaires mises à leur disposition par des demandes redondantes, contradictoires et faiblement priorisées.

Dans un souci de performance, d’optimisation des équipements et des effectifs, **vos rapporteurs préconisent donc la création d’une agence de moyens regroupant l’ensemble des entités chargées d’exploiter le renseignement issu des capteurs spatiaux,** en vue de le mettre à disposition de l’ensemble des services de renseignement et du ministère de la défense.

À l’heure où les armées doivent envisager une réduction de leur format, la création d’une telle agence permettrait de mutualiser les ressources humaines et financières dédiées à ce segment d’activité tout en lui donnant la cohérence nécessaire et en lui permettant d’atteindre le niveau de performance que la Nation est en droit d’attendre au regard des investissements consentis ou à venir. Au-delà, cette réforme favoriserait l’entrée de la France dans le cercle des Nations qui se sont dotées d’une réelle capacité de renseignement « géospatial » (terme forgé aux États-Unis), alors qu’imagerie et géographie continuent de s’ignorer et traversent chacune à leur manière une crise d’identité et de vocation que des réformes engagées depuis 2008 ne sont pas parvenues à résoudre.

Cette agence de renseignement géospatial, dont la production serait dédiée aux trois grands services (DGSE, DCRI, DRM) et aux armées (EMA, état-major d’armées et COS), regrouperait les moyens aujourd’hui épars de l’imagerie et de la géographie militaires. Elle serait placée sous l’autorité du Secrétariat général du renseignement dont la création est préconisée plus haut. Ce rattachement permettrait de s’inscrire dans une réelle approche interministérielle et conforterait la mission dévolue au coordonnateur, qui consiste à s’assurer de la mutualisation des moyens techniques.

Si la création et la mise en œuvre d’une telle instance devaient donner satisfaction, l’étape suivante pourrait alors se traduire par l’avènement d’une agence de moyens techniques du renseignement (qui regrouperait dans un même organisme le renseignement d’origine image – ROIM – et le renseignement d’origine électromagnétique – ROEM). A l’heure actuelle, le développement des capacités techniques dévolues aux services incombe à la DGSE qui a, en retour, la responsabilité de mutualiser ses moyens avec les autres structures. Dans les faits, des équipes de liaison issues des différentes entités permettent à celles-ci d’accéder aux outils de la direction. Mais la dimension du service extérieur et son caractère « intégré » – il insiste sur le fait qu’il combine capacités techniques et

d'analyse – placent ses homologues en situation de solliciter sa mansuétude pour accéder à des équipements pourtant financés en partie par des crédits interministériels.

Toutefois, vos rapporteurs ne réclament pas ici l'institution d'un GCHQ⁽¹⁾ à la française, dans la mesure où l'essentiel des effectifs et des outils de production de la future agence de renseignement géospatial serait destiné à demeurer notamment au sein des trois grands services précités, au plus près donc des besoins exprimés par ceux-ci. Installée par exemple sur le pôle renseignement de la base aérienne 110 à Creil, cette agence pourrait occuper les locaux du CF3I (centre imagerie actuellement rattaché à la DRM), de l'EGI (établissement géographique interarmées) et du Centre national de Ciblage (CNC), mais plus de la moitié de ses effectifs resterait affectée (mise pour emploi) dans les trois grands services, les trois centres renseignement d'armée et sur les théâtres d'opérations. De même, les moyens aériens de recueil (autres que les drones) demeureraient rattachés à l'armée de l'air, même si la future agence pourrait les solliciter en vue de satisfaire des demandes spécifiques inaccessibles par les autres outils mis à sa disposition.

Les effectifs rattachés à cette agence avoisineraient ainsi les 1 100 personnels, essentiellement sous statut militaire mais néanmoins avec une part non négligeable de civils. Le regroupement de l'ensemble de ces entités et de leurs effectifs devrait permettre de mutualiser une grande partie des fonctions support et, de ce fait, de dégager des moyens humains pour l'exploitation et la production du renseignement géospatial.

Dans cette configuration, un soin particulier devrait être accordé aux relations nouées par l'agence avec les services et instances de renseignement : des contrats de service pluriannuel pourraient voir le jour, qui bénéficieraient d'un audit annuel, d'une facturation et d'une évaluation sur la base de critères de performance précisément établis. La production réalisée par ses antennes implantées au sein de la DRM, de la DGSE, de la DCRI, des trois armées, du COS et de l'état-major des armées serait quant à elle transmise à l'agence qui en assurerait la capitalisation, la mise à disposition à l'ensemble des services et entités ayant à en connaître, voire même le cas échéant la fusion.

Les missions dévolues à l'agence de renseignement géospatial pourraient se regrouper en quatre grandes fonctions :

– Le pilotage du recueil : l'agence exercerait l'ensemble des fonctions de contrôle des satellites d'observation militaire, acquerrait les images nécessaires à la satisfaction des besoins exprimés par les services de renseignement, les armées et les théâtres d'opérations grâce aux moyens qui lui seraient affectés (satellites d'observation militaire et drones) ou par le biais de tiers (achat d'imageries satellites commerciales, de données géographiques ou

(1) Du nom de l'emblématique agence britannique de mutualisation des moyens techniques du renseignement.

échanges avec des organismes de renseignement étrangers). Elle conduirait les missions de recueil terrain pour assurer le caractère exhaustif des informations nécessaires à l'actualisation des données et du renseignement. Elle procéderait à la hiérarchisation des orientations des capteurs satellites et à leur optimisation.

– La production du renseignement : par l'entremise des antennes insérées au sein des services de renseignement, des états-majors et des forces déployés sur les théâtres d'opérations extérieurs, elle fournirait l'ensemble de la production de renseignement géospatial nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. Elle s'appuierait également en la matière sur les capacités de son noyau central établi sur la BA 110 de Creil. Elle centraliserait la production renseignement réalisée par ses différentes antennes qu'elle mettrait à la disposition de l'ensemble des services et entités. Elle en opérerait la répartition dans le respect des règles de confidentialité inhérentes à chacune des instances concernées et serait garante de sa traçabilité.

– La définition des outils et des concepts du renseignement : elle aurait pour mission de définir les concepts et les doctrines d'emploi. Pour exercer ce volet de sa fonction, elle élaborerait et mettrait en œuvre les formations internes et externes nécessaires en liaison avec l'Académie du renseignement, les services et les armées.

– La préparation de l'avenir et la conduite des programmes d'observation militaire (satellites et drones) : en collaboration avec la DGA, l'agence jouerait un rôle crucial dans la définition des systèmes futurs, dans celle des besoins à satisfaire et dans la rédaction des cahiers des charges en résultant.

En définitive, la future agence de renseignement géospatial constituerait un puissant facteur de coordination des services en même temps qu'une première étape en vue d'une mutualisation de l'activité de recueil technique du renseignement. Instance de moyens dédiés au renseignement, elle permettrait une optimisation des coûts induits par le maintien de la capacité française d'observation militaire, mais également de gagner en cohérence, en effectivité, en productivité et en performance dans un domaine aujourd'hui partagé entre un nombre trop important de structures. Sa création, qui ne poserait aucune difficulté pratique et n'entraînerait nulle perte de capacité opérationnelle du fait du modèle déconcentré préconisé, favoriserait en outre l'émergence d'une réelle communauté du renseignement interministérielle et interarmées en lui conférant une traduction concrète et institutionnelle. Enfin, elle viendrait combler le retard accumulé ces dernières années par l'institution militaire et les services dans ce domaine.

*

* *

La tutelle du ministère de la Défense sur trois des six services de renseignement présente un intérêt particulier en ce qu'elle constitue un puissant facteur de cohérence, d'abord en matière de moyens alloués et de ressources humaines employées. Si la DGSE a pris, en ce domaine, une avance considérable, elle montre également en partie la voie à suivre pour effectuer un indéniable saut qualitatif. Car le défi auquel est aujourd'hui confronté le ministère de la Défense est de rendre moins rigide sa gestion des ressources humaines afin de valoriser les compétences au cours d'un parcours professionnel, de favoriser l'émergence d'un vivier d'agents du renseignement susceptibles d'effectuer des mobilités dans les trois services étudiés, voire au sein de la communauté française dans son ensemble.

La mobilité pourrait également constituer une condition d'accès à certains postes, comme c'est déjà le cas à la DGSE. Appliquée à une échelle supérieure, cette pratique permettrait de professionnaliser le corps d'encadrement des services de renseignement, voire de fournir leurs futurs dirigeants. Bien évidemment, il revient à l'Académie du renseignement de jouer un rôle majeur dans ce processus.

Enfin, le monopole des moyens techniques exercé par la DGSE n'empêche nullement d'envisager une rationalisation des outils consacrés à l'imagerie géospatiale afin de gagner en efficacité mais également de réaliser des économies d'échelles.

Alors que la distinction entre « temps de paix » et « temps de guerre » tend à s'estomper et dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, notre pays a plus que jamais besoin de professionnaliser son appareil de renseignement à coût constant. Le ministère de la Défense semble constituer un terrain d'expérimentation idéal pour relever pareil défi.

IV. DIFFUSER LA CULTURE DU RENSEIGNEMENT AU PROFIT DES SERVICES ET DE LA NATION

Notre pays est confronté à de nombreux paradoxes : grande nation de renseignement, ses services spécialisés n'ont pourtant pas réussi à constituer un échelon adéquat du processus décisionnel tandis que les Français méconnaissent leurs activités et leur utilité. Dès lors, la diffusion de la culture du renseignement (y compris dans sa dimension économique) représente un enjeu décisif qu'il convient de prendre en considération. Toutefois, il s'agit sans doute de la réforme la plus complexe à mettre en œuvre dans la mesure où elle touche aux fondements mêmes de notre système de convictions, de nos mentalités.

A. CONFORTER L'ACADÉMIE DU RENSEIGNEMENT COMME PIERRE ANGULAIRE DU CHANGEMENT DES MENTALITÉS

Fruit d'une volonté politique, la communauté du renseignement nécessitait un fondement intellectuel, un ciment identitaire que l'Académie du renseignement lui a apporté dès juillet 2010⁽¹⁾. Le Livre blanc de 2008 en recommandait d'ailleurs la création alors que l'OTAN préparait l'ouverture d'une instance similaire en Roumanie.

Si, dans un premier temps, il a été envisagé de conférer à l'Académie du renseignement un statut d'établissement public à caractère administratif, une telle option a été jugée trop ambitieuse et c'est le choix d'un service à compétence nationale qui a finalement été retenu. La question s'est donc posée de l'instance de rattachement de la structure créée. Or la dimension interministérielle induite par ce projet a naturellement conduit à désigner le Premier ministre en tant qu'autorité de tutelle. En conséquence, il revient à celui-ci de nommer par arrêté le directeur de l'Académie. Mais loin de corriger la présidentialisation du renseignement précédemment évoquée, **ce choix institutionnel relève de la même logique que celle qui a prévalu pour le rattachement du CNR : le Premier ministre a été retenu en raison de sa qualité de chef de l'administration**, de pourvoyeur de crédits et de personnels. A ce titre, il octroie les 1,4 million d'euros nécessaires au fonctionnement de la nouvelle instance⁽²⁾. Dans la logique des développements antérieurs, vos rapporteurs préconisent de rattacher l'Académie au Secrétariat général du renseignement, lui-même placé auprès du Premier ministre.

Selon le décret fondateur, cette structure assume une triple mission. Elle concourt à la formation du personnel des services de la communauté du renseignement⁽³⁾. A cette fin, elle conçoit, organise et met en œuvre des activités de formation initiale et continue. Ainsi l'Académie accueille-t-elle tous les six mois une promotion d'environ 80 jeunes cadres des six services de renseignement (cinq promotions se sont succédées depuis son entrée en fonction à l'automne 2010). Elle a également développé un cycle supérieur destiné à une quinzaine d'agents « à haut potentiel » issus là encore des différentes entités : les intéressés bénéficient de formations d'un niveau élevé sur une courte période⁽⁴⁾. En outre, des sessions thématiques sont organisées, regroupant les meilleurs spécialistes d'un sujet. Comme il a été indiqué à la mission, les préconisations résultant de ces travaux permettent la mise en place de coopérations opérationnelles entre les services qui n'auraient sans doute pas pu voir le jour dans un autre cadre. Au total, l'Académie a accueilli 700 stagiaires depuis sa création.

Ce faisant, elle œuvre au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement, notamment en matière de formation. En ce sens,

(1) Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement.

(2) Les fonds proviennent d'un redéploiement des crédits du CIR.

(3) La majorité des formateurs est constituée de cadres issus des services de renseignement.

(4) Selon les rapports publics annuels de la Délégation parlementaire au renseignement, chaque promotion de l'Académie et chaque promotion du cycle supérieur sont reçues par l'organe parlementaire, témoignant ainsi de l'importance que les élus de la Nation accordent aux agents des services.

l'Académie incarne un véritable IHEDN du renseignement ⁽¹⁾ et permet d'insuffler un esprit de convivialité entre stagiaires issus de services qui n'ont pas pour habitude de travailler de concert. Selon l'ensemble des témoignages rassemblés par la mission, la dimension restreinte des différentes promotions favorise d'ailleurs ces échanges personnels.

Enfin, l'Académie participe à la diffusion de la culture du renseignement. Dans l'esprit des concepteurs, il s'agit non de développer la production de connaissances et d'encourager leur transmission auprès de la population (à l'instar des pratiques anglo-saxonnes), mais de réaliser des actions de sensibilisation à l'ENA, à l'école nationale supérieure de police ou à l'école nationale de la magistrature. Au demeurant, la pénétration des problématiques relatives au renseignement paraît encore insuffisante dans l'administration, parmi les membres des cabinets ou les hauts fonctionnaires... Néanmoins, l'institution est encore jeune et elle a dû avant tout asseoir son autorité en matière de formation des agents, sa vocation première.

L'exercice de ces missions est encadré par un comité pédagogique ainsi que par un comité d'orientation et d'évaluation. Le premier, composé de représentants des directeurs de ces services, est animé par le directeur de l'Académie et traite de la mise en œuvre des activités de formation au profit des structures de renseignement. Dans la mesure où l'Académie n'a pas vocation à se substituer aux organismes de formation dont peuvent disposer celles-ci, le comité pédagogique veille à ce qu'elle apporte une perspective complémentaire aux formations dispensées par ailleurs.

Le comité d'orientation et d'évaluation est présidé par le coordonnateur national du renseignement ou son représentant. Il comprend un représentant du Premier ministre, les directeurs des services de renseignement ou leurs représentants et le directeur de l'Académie du renseignement. Il se réunit au moins deux fois par an. Sa mission est de fixer les orientations de l'Académie du renseignement et d'évaluer son action. A ce sujet, d'après les informations recueillies par la mission, le retour d'expérience des différentes promotions semble concluant : le taux de satisfaction des stagiaires est très élevé tandis que les chefs de service estiment que l'Académie répond à un réel besoin, qu'elle participe effectivement et significativement au développement d'un esprit commun propre à la communauté du renseignement. Comme l'a exprimé une personne auditionnée, il ne s'agit en aucune manière d'un « *tourisme pédagogique administratif* ».

En substance, **l'Académie remplit avec succès les missions pour lesquelles elle a été créée et telles qu'elles ont été conçues**. Cependant, si elle ne peut que louer l'activité de formation exclusivement réservée aux membres des services de renseignement (et ce dans la plus totale confidentialité), la mission

(1) *L'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN) est un établissement public administratif français placé sous la tutelle directe du Premier ministre, doté d'une fonction d'expertise et de sensibilisation en matière de défense reconnue.*

déplore cependant une conception trop restrictive de la fonction de « diffusion de la culture du renseignement » assignée par l'article 2 du décret de juillet 2010. Car, en France, le renseignement est entaché d'une réputation d'« objet sale » (pour reprendre l'expression de Dominique Monjardet autrefois appliquée à la police). Les citoyens et leurs représentants ne retiennent de l'action des services que l'écume des crises qui jalonnent l'histoire de ces administrations. La DGSE se remet à peine de sa gestion du dossier du *Rainbow Warrior* quand la DCRI subit les affres de l'affaire Merah. Suspicion et crainte se mêlent pour marginaliser les services de renseignement, les priver d'une écoute attentive, de relais dans l'opinion (parfois même au Parlement ou au sein de l'exécutif) et, *in fine*, de la gratitude qu'ils méritent.

À l'inverse, les Britanniques ont démontré avec force que la profonde continuité établie entre les services de renseignement, les élites politiques et la population concourt au rayonnement de leur modèle politique, économique et culturel. Outre-manche, le renseignement se nomme "intelligence", il ne rebute ni les diplomates, ni les chefs d'entreprises, ni les citoyens, mais est au contraire perçu comme un atout supplémentaire en vue de défendre les institutions, de promouvoir la création d'entreprise ou le dépôt de brevets... Dans la même optique, la CIA possède un bureau de représentation à Hollywood, qui offre conseils, informations voire subventions pour certains films « d'espionnage » alors que dans notre pays le genre est balbutiant et ce type de coopérations rarissime ⁽¹⁾.

Le retard accusé, pour autant, n'est en rien définitif. En Europe, des pays moins avancés que la France en ce domaine ont réalisé des pas de géants. C'est notamment le cas de l'Espagne qui a érigé la diffusion de la culture du renseignement en priorité nationale, assortie de crédits, de partenariats avec les universités et les entreprises. Notre pays doit donc abandonner ses préventions et comprendre enfin les bénéfices qu'il peut tirer de l'établissement de passerelles avec les services. L'Académie du renseignement pourrait jouer ce rôle fondamental en se dotant d'un pôle de recherche qui résulterait de l'absorption du Centre supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS), dont l'objet actuel réside dans le soutien, la coordination et l'animation des efforts développés en matière de recherche et de formation stratégiques dans les domaines de la sécurité et de la défense de façon à permettre l'élaboration et l'actualisation d'instruments de référence de niveau international.

L'instauration, sous l'égide de l'Académie, d'un centre français de recherche stratégique participerait pleinement à la diffusion de la culture du renseignement et à la réflexion prospective précédemment préconisée. Car le défi majeur qu'il appartiendra inévitablement à notre pays de relever réside dans la valorisation des liens entre le monde universitaire et le monde administratif (secret, en l'occurrence). L'épanouissement de la culture nationale du

(1) Comme le constate Yannick Dehée, « La France, une grande puissance ? Le tardif réveil de l'espion français au cinéma », *Le Temps des médias*, janvier 2011, n° 16, p. 86-99.

renseignement passe par le développement des « études de renseignement » à la française. Évoquer les services autrement que sous le jour des scandales, de la propagande ou de la relation journalistique correspond à un impératif. Or, l'objectif ne peut être atteint sans la promotion, en premier lieu, d'une culture académique des études de renseignement.

Nombre d'universitaires sont disposés à mettre leurs compétences au service d'une administration d'État. L'Académie pourrait incarner ce creuset intellectuel qui rassemblerait les initiatives éparses. A titre d'exemple, le Centre français de recherche sur le renseignement (CF2R), *think tank* créé, financé et animé par Eric Denécé, a apporté la preuve de l'intérêt que pouvait susciter cette thématique. De même, le séminaire « Métis », animé depuis mars 2008 par Sébastien Laurent, Philippe Hayez et Olivier Forcade au centre d'histoire de Sciences Po, montre que le monde universitaire est en voie de dépasser ses préventions à l'encontre d'une problématique trop longtemps délaissée. Mais ces démarches sont le fruit de précurseurs qui luttent pour la reconnaissance par le monde académique de la pertinence de recherches consacrées au renseignement. L'Académie pourrait leur apporter une aide précieuse en mettant en place une politique d'archivage de la production des services et de communication raisonnée de cette documentation à des chercheurs dûment mandatés.

La DGSE a déjà fait un pas en ce sens : pour la première fois de son histoire, elle a patronné la publication d'un ouvrage en collaboration avec la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense et la maison d'édition Nouveau Monde. Préfacée par Daniel Cordier et Erard Corbin de Mangoux, l'étude de l'historien Sébastien Albertelli retrace l'histoire du BCRA, l'ancêtre du service extérieur⁽¹⁾. Pour réaliser ce travail, le chercheur a bénéficié de l'aide de la DGSE en matière de photographies et d'archives. Le directeur général du service explique ainsi une démarche qu'il rattache à la diffusion de la culture du renseignement : « *Il est du devoir de la DGSE de participer à la politique de mémoire du ministère de la défense et de soutenir les actions allant dans ce sens, à condition qu'elles soient méthodologiquement incontestables et qu'elles ne mettent pas en péril ce qui fait l'essence même d'un service de renseignement efficace. Même si elle est étroite, la voie existe entre une nécessaire ouverture aux chercheurs et la préservation du secret*⁽²⁾ ».

Quelques mois auparavant, les services de renseignement avaient apporté leur soutien à des projets éditoriaux de la maison L'Iconoclaste⁽³⁾ sans pour autant participer à l'entreprise comme ils le feront avec le livre de Sébastien Albertelli.

(1) Sébastien Albertelli, *Les services secrets de la France libre : le bras armé du général de Gaulle*, Paris, Ministère de la Défense-DMPA-DGSE-Nouveau monde éditions, 2012, 336 p.

(2) Ibid., p. 9.

(3) Bruno Fuligni (dir.), *Dans les archives inédites des services secrets : Un siècle d'histoire et d'espionnage français (1870-1989)*, Paris, L'Iconoclaste, 2010, 350 p. ainsi que Bruno Fuligni, *Le livre des espions*, Paris, L'Iconoclaste, 2012, 360 p.

Dans tous les cas, vos co-rapporteurs regrettent qu'en la matière l'Académie du renseignement ne joue pas un rôle plus ambitieux.

D'une manière plus générale, se pose la question de la communication publique des services. Le premier directeur d'une instance de renseignement à s'être publiquement exprimé fut Claude Silberzahn, qui publia deux articles dans le journal *Le Monde* (le premier en 1990 ⁽¹⁾, le second en 1993 ⁽²⁾). L'initiative ne se renouvela guère (si l'on excepte de courts articles dans des revues spécialisées et souvent confidentielles) avant l'intervention au journal télévisé de France 2 du directeur de la DST Pierre de Bousquet de Florian à l'occasion du cinquième anniversaire des attentats du 11 septembre 2001 ⁽³⁾. Le haut fonctionnaire y fut encouragé par son ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy ⁽⁴⁾. En toute logique, son successeur, Bernard Squarcini, a octroyé de très nombreuses entrevues à la presse écrite entre 2007 et 2012. A l'inverse, le directeur général de la DGSE a fait le choix de ne s'exprimer publiquement qu'avec une extrême parcimonie et a préféré instituer au sein de son service un poste de chargé de communication en septembre 2010. Jouant un rôle d'interface avec les journalistes, le titulaire de cette fonction ne délivre pas la parole officielle de la direction mais s'assure que les informations nécessaires parviennent bien aux journalistes. Il assume par ailleurs des tâches de communication interne.

La mission reconnaît que la communication des services constitue un sujet épineux. Il semble à cet égard que la DGSE ait su trouver une voie médiane satisfaisante. L'amélioration de l'image du monde du renseignement au sein de la population ne saurait passer par une communication personnelle des chefs de service sur des thèmes qui, par nature, relèvent du ministre de tutelle, seul responsable des actions conduites ou des annonces à effectuer.

En définitive, la diffusion de la culture du renseignement contribuera, à terme, à une plus grande efficacité des services au bénéfice de Nation. Il revient à l'Académie de jouer un rôle central en développant deux pans d'activités totalement cloisonnées mais complémentaires. Toutefois, les efforts à accomplir dépassent le cadre de cette seule instance et doivent plus généralement se traduire par un changement de mentalités, une évolution d'ordre culturel. Les mêmes enjeux se posent dans le domaine de l'intelligence économique.

(1) « Un entretien avec le patron des services secrets : M. Claude Silberzahn propose un plan de renforcement de la DGSE », *Le Monde*, 31 janvier 1990.

(2) « Un entretien avec le patron des services secrets : « L'Europe du renseignement se construit plus vite que l'Europe politique », nous déclare M. Claude Silberzahn », *Le Monde*, 31 mars 1993.

(3) *Auparavant, le sous-directeur en charge de la lutte contre le terrorisme à la DST, Louis Caprioli, avait participé à l'émission « Mots croisés », diffusée sur France 2 en septembre 2002.*

(4) *Comme celui-ci le reconnut à l'Assemblée nationale (in Compte rendu des débats, séance publique du 23 novembre 2005, JORF, p. 7466) : « DST et Renseignements généraux ont fait un travail absolument remarquable. C'est moi-même qui ai demandé à ce que le patron des RG et le patron de la DST n'hésitent pas à s'exprimer dans la presse de temps à autre ».*

B. CRÉER LES CONDITIONS FAVORABLES À L'ESSOR DE « L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE »

Dans son rapport d'activité pour l'année 2011, la Délégation parlementaire au renseignement souligne avoir « *accordé une attention particulière aux enjeux soulevés par l'intelligence économique* ». Ce faisant, elle s'approprie donc une thématique couverte par la Délégation interministérielle à l'intelligence économique (D2IE).

Créée par le décret du 17 septembre 2009⁽¹⁾ et rattachée au ministère de l'Économie et des Finances, la D2IE élabore et propose la politique publique d'intelligence économique, anime et coordonne sa mise en œuvre selon les directives établies par un comité directeur placé auprès de la présidence de la République. Or, ce comité est aujourd'hui piloté par le coordonnateur national du renseignement⁽²⁾. Même s'il peut laisser transparaître une conception sécuritaire de l'intelligence économique, pareil rapprochement s'avère fécond dans la mesure où la « sécurité économique » est une fonction de plus en plus essentielle des services. La concurrence économique mondiale implique que ceux-ci soient en mesure de recueillir, d'analyser et de diffuser aux autorités gouvernementales des informations économiques susceptibles de présenter un intérêt particulier au regard de la masse des informations ouvertes. A ce sujet, **vos rapporteurs jugent nécessaire qu'une entité puisse réaliser une synthèse de ces informations ouvertes dès lors qu'elles sont de nature à contribuer à l'élaboration d'une stratégie économique**. Le préfet Rémy Pautrat, l'un des précurseurs dans le domaine de l'intelligence économique, plaide invariablement pour la création d'une telle structure depuis le début des années 1990. L'ADIT (Agence pour la diffusion de l'information technologique), établissement public à caractère industriel et commercial fondé en 1992⁽³⁾ et placé sous la tutelle des ministres chargés des affaires étrangères et de la recherche, devait initialement assumer cette mission au service de l'économie française. Mais la décision de privatiser cette instance en 2001⁽⁴⁾ l'a détournée de cet objectif premier. Il conviendrait de remédier à la lacune ainsi générée. Par ailleurs, l'ANSSI (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information) pourrait apporter une utile contribution dans ce domaine. Car en matière économique, la capacité à s'inscrire dans le cadre d'une approche globale, intégrant tant des informations disponibles publiquement que du renseignement économique, est une clé du succès.

Pour apporter leur contribution, les services de renseignement ont adapté – et doivent continuer à le faire – leurs structures de collecte et d'analyse de

(1) Décret n° 2009-1122 du 17 septembre 2009 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique.

(2) Ange Mancini, audition par la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 5 février 2013.

(3) Décret n° 92-472 du 25 mai 1992 portant création de l'Agence pour la diffusion de l'information technologique.

(4) Décret n° 2001-1213 du 19 décembre 2001 autorisant l'établissement public de l'État dénommé « Agence pour la diffusion de l'information technologique » à faire apport de son patrimoine à une société anonyme portant le même nom, portant dissolution de cet établissement public et autorisant le transfert au secteur privé de la propriété de cette société.

renseignement économique : la DGSE possède un service de sécurité économique dont l'activité est inconnue ⁽¹⁾. La DCRI gagnerait à étoffer ses activités en ce domaine (cf. *supra*) à l'instar de la DPSD dont le partenariat signé avec l'IEP d'Aix-en-Provence en vue d'assurer des formations ne fournit pas les résultats escomptés. De même, la SDIG (rebaptisée DCRP) devrait renouer avec la collecte d'informations économiques qu'elle a abandonnée faute de moyens, de directives ou de compétences. En parallèle, la Gendarmerie nationale, dont l'activité est appréciée par les acteurs économiques locaux, devrait s'efforcer de mieux s'insérer dans le dispositif national d'intelligence économique (la cellule qu'elle possède au sein de la DGGN, même si elle effectue un important travail, s'avère trop restreinte pour mener à bien une politique ambitieuse). Enfin, la question se pose de la coordination des nombreuses activités déployées par les administrations du ministère de l'Économie et des Finances. Indubitablement, celui-ci joue un rôle de pivot, mais insuffisamment valorisé faute de lisibilité des structures opérationnelles. Une mission de l'Inspection générale des finances s'est penchée sur cette question. Toutefois, notre demande de communication du rapport produit est demeurée sans réponse. Une perspective envisageable serait de rassembler sous la même direction plusieurs services dont la cellule TRACFIN qui deviendrait l'une des sous-directions de la nouvelle entité directement rattachée au ministre de l'Économie et des Finances.

Quoi qu'il en soit, il convient de remédier au fait qu'à l'heure actuelle aucune structure étatique n'assume le rôle de destinataire du produit de l'activité des services de renseignement dans ce secteur. En effet, la D2IE, qui aurait pu exercer cette fonction, affiche aujourd'hui un bilan mitigé et peu visible. Dès l'origine, son rattachement administratif au ministère de l'Économie et des Finances l'a placée en situation de concurrence directe avec le Service de coordination à l'intelligence économique (SCIE). Or, face à l'importance des enjeux qui se posent en la matière, la cohabitation de deux instances aux missions très proches, aux ressources et moyens humains limités, ne permet pas d'atteindre la masse critique indispensable pour agir et animer efficacement un réseau. Enfin, ni la proximité avec l'Élysée, ni le rattachement à Bercy ne semblent avoir profité à la Délégation et compensé la réelle perte du pouvoir interministériel dont bénéficiait précédemment Alain Juillet à la tête du Haut-commissariat à l'Intelligence économique (rattaché au Secrétariat général de la Défense nationale) ⁽²⁾. De surcroît, elle pâtit d'un budget insuffisant, d'une sous-dotation en termes de personnels et de l'absence d'une ligne politique clairement établie.

Au niveau local, une circulaire de septembre 2005 a confié aux préfets la mission de structurer une politique publique d'intelligence économique territoriale défensive (protection du patrimoine industriel, scientifique et technologique) en même temps qu'offensive (accompagnement des pôles de compétitivité et

(1) L'arrêté du 21 décembre 2012 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure révèle qu'un service de sécurité économique existe au sein de la direction du renseignement.

(2) Floran Vadillo, « L'intelligence économique étatique : une structuration lente et inachevée », in « Bilan et perspectives de l'intelligence économique en 2013 », *Veille mag*, novembre-décembre 2012, n° 134, p. 12-13.

sensibilisation, formation des PME). Le Secrétaire général à l'action régionale, désigné correspondant « intelligence économique auprès du Préfet », en était la clef de voûte. Depuis 2010, ce dispositif public a été révisé et la D2IE a pour mission d'en assurer la cohérence. Dans chaque région, un Coordinateur régional de l'Intelligence économique, issu du corps préfectoral, pilote l'action des différentes administrations : la sécurité économique relève prioritairement des services du ministère de l'Intérieur tandis que le soutien à la compétitivité des entreprises relève de ceux du ministère de l'Économie et des Finances par l'entremise des Direccte⁽¹⁾. Au sein de ces dernières œuvrent les Chargés de mission régionaux à l'intelligence économique du SCIE, véritable cheville ouvrière du dispositif⁽²⁾. Enfin, un Comité régional d'intelligence économique se réunit régulièrement⁽³⁾.

Ce dispositif, *a priori* plus complet et articulé, ne fonctionne guère et les circulaires se succèdent sans résultats probants. L'offre publique est illisible car marquée par l'empilement des structures et la faible coordination des démarches. En conséquence, les dispositifs territoriaux interviennent pour « accompagner » les crises plutôt que pour les anticiper. En outre, au niveau national comme au niveau territorial, la perspective sécuritaire est privilégiée et dessine une image tronquée de l'Intelligence économique. En réponse, certaines régions ont pris des initiatives louables pour remédier aux carences de l'administration de l'État. Néanmoins, ces efforts pâtissent de l'absence d'une coordination nationale en vue de les amplifier et d'éviter une concurrence stérile entre les territoires.

Au regard de ce constat, **vos rapporteurs plaident en faveur d'une révision des structures administratives dédiées à l'intelligence économique.** Au niveau national, il est nécessaire que le Premier ministre redevienne un acteur clé dans ce domaine car lui seul dispose, entre autres qualités, des moyens administratifs nécessaires et d'un pouvoir d'arbitrage budgétaire, véritable levier de la puissance publique.

Il ne s'agit pas de créer une « administration de l'intelligence économique ». Le futur délégué interministériel serait bien inspiré de s'entourer d'une équipe légère, connaissant parfaitement la sphère économique et industrielle, nationale et internationale, une équipe qui serait capable tout à la fois d'œuvrer pour rendre notre système productif moins vulnérable (la sécurité économique) et de défendre pied à pied la place de notre pays dans les organes (nationaux, européens et internationaux) producteurs de norme (l'influence). Le

(1) Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

(2) Leurs missions ont été précisées par une circulaire du 17 février 2011 : ils apportent de l'information aux entreprises sur les dispositifs publics d'aide en matière d'innovation, de partenariats, de développement international..., préparent « un plan de veille stratégique, arrêté par le préfet de région, consistant à mettre en place des capteurs territoriaux sur des sujets de prospective et d'anticipation économique », promeuvent la culture de l'intelligence économique, accompagnent un panel d'entreprises prioritaires pour faciliter leur développement, et veillent à une bonne maîtrise de l'information par les pôles de compétitivité...

(3) Sous la présidence du Coordinateur régional de l'Intelligence économique ou du préfet de région, il réunit les représentants des principales administrations et, en tant que de besoin, des acteurs tels que la Chambre de Commerce et d'Industrie, le Conseil régional, les organisations professionnelles régionales, les universités...

récent rapport rendu par Mme Claude Revel au ministre du Commerce extérieur aborde avec précision ces questions fondamentales trop souvent délaissées ⁽¹⁾.

Cette équipe pourrait aussi contribuer à identifier des marchés porteurs, y compris émergents, à accompagner les entreprises dans la conquête de ces nouveaux marchés mais aussi à anticiper les restructurations, les délocalisations critiques, à prévenir les défaillances, les départs de donneurs d'ordre clés, à décoder les risques de dépendance stratégique du territoire (matières premières, technologies et savoir-faire, etc.)..., c'est-à-dire, au final, à réaliser une veille permanente.

Dans l'exercice quotidien de sa mission, la D2IE ainsi repositionnée pourrait s'appuyer sur une cheville ouvrière qui serait le service de coordination à l'intelligence économique de Bercy, en collaboration avec l'ADIT et ses déclinaisons locales, avec UbiFrance, avec les Chambres de Commerce et d'industrie... Cependant, sa feuille de route devra être fixée par le pouvoir politique. Si l'existence du comité directeur de l'intelligence économique auprès de la présidence de la République peut se justifier par le prestige ainsi acquis, il convient de le réunir plus fréquemment. Il devrait prendre une part majeure dans la définition des grandes priorités nationales en matière d'IE. A cette fin, il pourrait s'appuyer sur un Commissariat général à la stratégie et à la prospective (procédant de la modernisation de l'actuel centre d'analyse stratégique) dont Mme Yannick Moreau préconise la création dans son rapport remis au Premier ministre le 4 décembre 2012 ⁽²⁾. Bien évidemment, le lien établi avec le coordonnateur national du renseignement devrait être maintenu.

En parallèle de cette démarche stato-centrée, il serait souhaitable d'encourager l'émergence d'une véritable politique régionale d'intelligence économique. **Les régions ont un rôle de premier plan à jouer dans l'accompagnement des entreprises et dans la mise en œuvre d'une politique territoriale cohérente.** En outre, on pourrait envisager la nomination d'un Délégué régional à l'intelligence économique (DRIE). Cette personnalité qualifiée se verrait dotée de réels moyens humains et financiers pour mener sa mission. Son rôle, précisé dans une lettre de mission officielle, serait d'animer et de fédérer les compétences publiques et privées existantes ou d'en initier de nouvelles. Secondé par des délégués départementaux, il repèrerait et favoriserait les initiatives locales. En lien avec ses homologues des autres régions et les correspondants étrangers de la politique publique d'IE, il assurerait la mise en œuvre d'actions d'intelligence économique, la diffusion d'informations et serait le relais des bonnes pratiques. Au final, le DRIE, interlocuteur des échelons territoriaux des services de renseignement mais aussi des acteurs du développement économique local, serait le garant d'une réelle politique de sécurité économique active.

(1) *Claude Revel*, « Développer une influence normative internationale stratégique pour la France », *Rapport remis à Nicole Bricq, ministre du Commerce extérieur, 31 janvier 2013, 103 p.*

(2) *Yannick Moreau*, « Pour un commissariat général à la stratégie et à la prospective », *Rapport remis au Premier ministre, 4 décembre 2012, 86 p.*

Enfin, des efforts conséquents doivent être déployés pour sensibiliser la population, dans son ensemble, aux vertus de l'intelligence économique. Du consommateur au salarié, en passant par l'étudiant, chacun doit en maîtriser les rudiments, car il ne s'agit absolument pas d'un enjeu ou de pratiques réservées aux seuls spécialistes. Il convient donc de poursuivre l'investissement consenti pour diffuser l'enseignement de l'IE au sein de l'Université mais également de favoriser la création de masters professionnels et d'accompagner les universitaires qui souhaitent structurer ce champ académique (allocations de recherche, prix de thèse, soutiens à la publication, création d'un laboratoire de recherche, aides aux thèses CIFRE, etc.). L'intense activité du département de sécurité économique au sein de l'INHESJ offre de belles perspectives et pourrait contribuer à la structuration de ces initiatives.

L'État stratège trouve donc dans l'intelligence économique une occasion inespérée de mettre en application certains de ses préceptes fondamentaux afin de développer le tissu économique du pays et d'assurer sa croissance ainsi que son internationalisation dans les meilleures conditions. En combinant et coordonnant les initiatives nationales, locales, publiques et privées, la France pourrait conforter sa compétitivité dans le cadre d'une économie mondialisée en état de guerre permanente. En revanche, tous les efforts consentis par les pouvoirs publics ne doivent pas pour autant dispenser les entreprises d'œuvrer à l'acquisition d'une réelle culture de l'intelligence économique. En effet, si elles dénoncent volontiers la lourdeur des dispositifs publics, force est de constater que leur mode d'organisation et de fonctionnement révèle aussi, trop fréquemment, un défaut d'imagination et d'adaptation spontanée à l'environnement international. En ce sens, l'État demeure un indispensable aiguillon, notamment par le biais d'une stratégie nationale d'intelligence économique.

*

* *

EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 14 mai 2013, la Commission procède à l'examen du rapport de la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement présenté par MM. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, rapporteurs.

À l'issue de la présentation du rapport, la Commission autorise le dépôt du rapport de la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement.

PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION

Jeudi 13 septembre 2012

- Général de corps d'armée André Ranson, ancien directeur du renseignement militaire,
- Mme Michèle Alliot-Marie, ancien ministre de l'Intérieur, ancien ministre de la Défense,
- M. Michel Rocard, ancien Premier ministre,
- M. Dominique de Villepin, ancien Premier ministre.

Jeudi 27 septembre 2012

- M. Hervé Morin, ancien ministre de la Défense,
- Général de corps d'armée Didier Bolelli, ancien directeur de la protection et de la sécurité de la défense, directeur du renseignement militaire,
- Général de corps aérien Antoine Creux, directeur de la protection et de la sécurité de la défense,
- Général de corps d'armée Michel Barro, ancien directeur de la protection et de la sécurité de la défense.

Jeudi 4 octobre 2012

- M. Brice Hortefeux, ancien ministre de l'Intérieur,
- M. Bernard Squarcini, préfet, ancien directeur central du renseignement intérieur,
- M. Éric Battesti, ancien attaché de sécurité intérieure à l'Ambassade de France au Royaume-Uni,
- M. Jean-Jacques Pascal, préfet, ancien directeur central des renseignements généraux, ancien directeur de la surveillance du territoire.

Jeudi 11 octobre 2012

- M. Bertrand Warusfel, professeur des universités,
- M. Rémy Pautrat, ancien directeur de la surveillance du territoire, ancien conseiller pour la sécurité du Premier ministre, ancien Secrétaire général adjoint de la défense nationale,
- M. Pierre Steinmetz, ancien directeur de cabinet du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin,
- M. Jean-Paul Faugère, ancien directeur de cabinet du Premier ministre François Fillon.

Jeudi 18 octobre 2012

- M. Michel Boyon, ancien directeur de cabinet du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin,
- M. Frédéric Veaux, ancien directeur central adjoint opérationnel du renseignement intérieur,
- M. Louis Caprioli, ancien sous-directeur chargé de la lutte anti-terroriste à la direction de la surveillance du territoire,
- M. Louis Gautier, professeur à l'université Panthéon-Sorbonne Paris I, président du Club Orion,
- M. Alain Bauer, criminologue.

Jeudi 25 octobre 2012

- M. Jean-François Clair, ancien directeur adjoint de la surveillance du territoire

Jeudi 5 novembre 2012

- M. Serge Guillen, ancien sous-directeur de l'information générale,
- M. Jacques Fournier, ancien directeur central de la sécurité publique,
- M. Christian Hirsoil, sous-directeur de l'information générale,
- M. Joël Bouchité, préfet, ancien directeur des Renseignements généraux, ancien conseiller pour la sécurité intérieure du Président de la République Nicolas Sarkozy.

Jeudi 8 novembre 2012

- M. Claude Guéant, ancien ministre de l'Intérieur,
- M. Claude Baland, directeur général de la police nationale,
- M. Bruno Laffargue, ancien directeur du renseignement de la préfecture de police ⁽¹⁾,
- M. Pierre de Bousquet de Florian, préfet, ancien directeur de la surveillance du territoire.

Jeudi 15 novembre 2012

- M. Wolfgang Krieger, professeur à l'université de Marburg (Allemagne),
- M. Jean-Claude Cousseran, ambassadeur, ancien directeur général de la sécurité extérieure,
- M. Alain Juillet, ancien directeur du renseignement à la direction générale de la sécurité extérieure,
- M. Jean-Claude Bouchoux, ancien directeur des renseignements généraux de la Préfecture de police ⁽²⁾,
- M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique.

Jeudi 22 novembre 2012

- M. Philippe Hayez, coordonnateur des enseignements sur les politiques de renseignement à Sciences-Po Paris,
- M. Patrice Bergamini, ancien directeur du *Situation Center* de l'Union européenne.

Jeudi 29 novembre 2012

- M. Pierre Mutz, préfet, ancien préfet de police de Paris,
- M. Bernard Boucault, préfet de police de Paris, et M. René Bailly, directeur du renseignement de la préfecture de police,
- M. Frédéric Péchenard, ancien directeur général de la police nationale,
- Général d'armée Jacques Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale,
- Mme Lucile Dromer-North, directeur de l'Académie du renseignement, et M. Olivier Brun, directeur adjoint.

(1) *Ex-direction des renseignements généraux de la préfecture de police.*

(2) *Idem.*

Jeudi 6 décembre 2012

- M. Marc Trévidic, juge d'instruction au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris,
- M. Bernard Bajolet, ambassadeur, ancien coordonnateur national du renseignement.

Jeudi 13 décembre 2012

- M. Alain Juppé, ancien ministre de la Défense, ancien Premier ministre,
- M. Yves Fromion, député, ancien président de la commission de vérification des fonds spéciaux,
- Mme Évelyne Ratte, présidente de la commission consultative du secret de la défense nationale,
- M. Guy Rapaille, président du Comité Renseignement (Belgique),
- M. Francis Delon, Secrétaire général de la sécurité et la défense nationale,
- M. Jean-Louis Bruguière, ancien juge d'instruction antiterroriste.

Jeudi 20 décembre 2012

- M. Pierre Brochand, ancien directeur général de la sécurité extérieure,
- M. Ange Mancini, coordonnateur national du renseignement,
- M. Jean-Paul Garcia, directeur national du renseignement et des enquêtes douanières,
- Général de brigade aérienne Claude Baillet, ancien directeur du groupement interministériel de contrôle.

Jeudi 17 janvier 2013

- M. Jean-Baptiste Carpentier, directeur de TRACFIN,
- M. Patrick Calvar, directeur central du renseignement intérieur,
- Mme Dominique Roullière, ancienne sous-directrice du contre-terrorisme à la direction centrale du renseignement intérieur.

Jeudi 24 janvier 2013

- M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, et M. Olivier Christen, magistrat à la section antiterroriste du parquet de Paris,
- M. Loïc Garnier, chef de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste.

Jeudi 4 février 2013

- M. Sébastien Laurent, professeur des universités,
- M. Érarid Corbin de Mangoux, préfet, directeur général de la sécurité extérieure.