

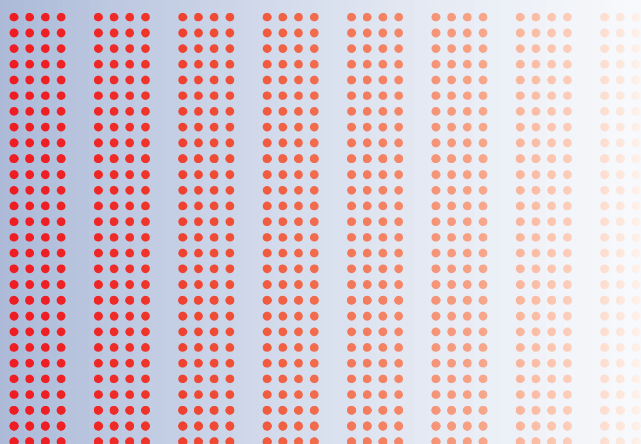
COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT



2015

2025

La CNCTR :
dix ans
de contrôle



La CNCTR : dix ans de contrôle

1. Avant-propos.....	7
2. Préface du Premier ministre.....	11
3. Chiffres clés des 10 ans de la CNCTR	15
4. Les membres de la CNCTR depuis 2015	19
5. L'encadrement progressif du renseignement.....	25
6. Grands témoins.....	31
LA SITUATION AVANT LA LOI RENSEIGNEMENT DE 2015 Témoignage de Jean-Marie DELARUE.....	32
LA GENÈSE DE LA LOI RENSEIGNEMENT ET DE LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT Témoignage de Francis DELON	38
LA GENÈSE DE LA LOI RENSEIGNEMENT Témoignage de Alain ZABULON	42
LA CONSTRUCTION PARLEMENTAIRE DE LA LOI - REGARDS CROISÉS Témoignage de Jean-Jacques URVOAS.....	44
Témoignage de Philippe BAS	50
L'APPORT DE LA LOI RENSEIGNEMENT, Y COMPRIS SES MODIFICATIONS, À LA PROTECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES REGARDS CROISÉS DE DEUX UNIVERSITAIRES Témoignage de Bertrand WARUSFEL	54
Témoignage de Béatrice GUILLAUMIN.....	58
L'APPORT DE LA LOI RENSEIGNEMENT, Y COMPRIS SES MODIFICATIONS, À LA PROTECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES Témoignage de Nathalie ESCAUT	74
SÉCURITÉ, LIBERTÉS, CONTRÔLE : DIX ANS DE LA LOI RENSEIGNEMENT SOUS LE REGARD DU GIC Témoignage de Pascal CHAUVE	76
L'APPORT DE LA LOI À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU RENSEIGNEMENT ET EN PARTICULIER DANS LA PROTECTION DES AGENTS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT Témoignages de Nicolas LERNER, Sébastien TIRAN, Bertrand CHAMOULAUD.....	84
Témoignage de Pascal MAILHOS	92

7. Panorama des études de la CNCTR..... 95

2017 – INFORMER LES PERSONNES SURVEILLÉES APRÈS COUP : UN ÉQUILIBRE DÉLICAT ENTRE SECRET ET DROITS FONDAMENTAUX	96
2018 – LE DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENT : CE QUE DIT LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE	97
2022 – LA SURVEILLANCE DES EXTRÉMISMES VIOLENTS : UN CONTRÔLE RENFORCÉ POUR PROTÉGER LES LIBERTÉS.....	98
2022 – LES PROFESSIONS « PROTÉGÉES » : UN CONTRÔLE RENFORCÉ POUR PRÉSERVER LES LIBERTÉS.....	99
2023 – PRÉVENIR LA CRIMINALITÉ ET LA DÉLINQUANCE ORGANISÉES : CONTOURS ET ENJEUX DE LA SURVEILLANCE.....	100
2023 – SURVEILLER L'ENTOURAGE ? UNE QUESTION SENSIBLE, UN CADRE STRICT	101
2023 – INTELLIGENCE ARTIFICIELLE ET RENSEIGNEMENT : COMPRENDRE LES ENJEUX D'UNE TRANSFORMATION MAJEURE	102
2023 – L'USAGE RESPONSABLE DES CAPACITÉS COMMERCIALES DE CYBER-INTRUSION : UNE PERSPECTIVE DIPLOMATIQUE	102
2024 – LES MATÉRIELS DE SURVEILLANCE : ENCADRER POUR PROTÉGER.....	103
2024 – LES ALGORITHMES DE RENSEIGNEMENT : COMPRENDRE UNE TECHNIQUE SOUS CONTRÔLE	104
2025 – LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ	106
2025 – LE CONTRÔLE A <i>POSTERIORI</i> RACONTÉ PAR CELLES ET CEUX QUI Y PARTICIPENT	106

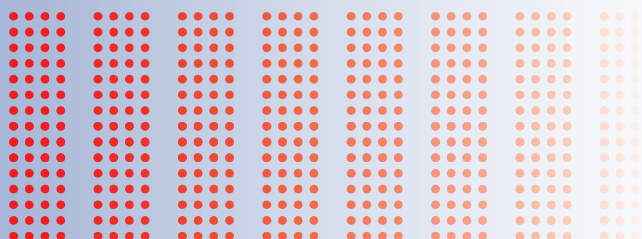
8. Actes du colloque du 22 septembre 2025 La CNCTR : 10 ans de contrôle 109

DISCOURS D'OUVERTURE	110
LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ À L'ÉPREUVE DE L'ÉVOLUTION DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT : ENJEUX ET PERSPECTIVES	114
10 ANS DE LA LOI RENSEIGNEMENT : LE CONTRÔLE A-T-IL ÉTÉ À LA HAUTEUR DES ATTENTES ?.....	138



1

Avant-propos





Vincent Mazauric,
Conseiller d'État,
Président de la CNCTR

La commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Elle a commencé de fonctionner le 3 octobre 2015. Elle est donc plus jeune que la plupart des services de renseignement du premier et du second cercle¹. Elle n'a pas encore connu la moitié de la longévité de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS, 1991-2015), à laquelle elle a succédé et elle est plus récente que la délégation parlementaire au renseignement, instituée en 2007.

La chronologie punctue un récit juridique dans lequel l'action a souvent précédé la définition, l'encadrement et le contrôle d'une politique publique du renseignement en France.

Ni la loi de 2015 ni la CNCTR ne sont nées du vide. Elles agrandissent l'édifice fondé par la loi 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques et par la CNCIS. Elles répondent à la volonté de placer la très particulière police administrative qu'est le renseignement dans un cadre légal large, assumé, équilibré et protecteur. Cette volonté est d'essence fondamentalement démocratique en ce sens qu'elle exprime le choix de faire face à des menaces croissantes et de tout ordre par la légitimation et sous contrôle, plutôt que par l'opacité et le non-droit.

Dix années autorisent une rétrospective. En une décennie, un cadre juridique complet s'est installé et appliqué à des techniques dont l'usage n'était auparavant pas soumis à un contrôle interne et externe aussi structuré. Terrorisme, ingérences étrangères, criminalité organisée, mais aussi essor des techniques numériques les plus intrusives ont profondément modifié le paysage du renseignement. La CNCTR a adapté ses méthodes, renforcé son contrôle, approfondi sa doctrine et dialogué en permanence avec les services de renseignement pour répondre à ces transformations et servir sa mission : garantir la légalité des mesures techniques de surveillance en France.

Cet âge encore jeune tire profit de toutes les mémoires vivantes, à la triste exception de Serge Lasvignes, président de la CNCTR d'octobre 2021 à janvier 2025, disparu le 15 février 2025. Il aurait aimé vous présenter cet ouvrage. J'ai l'honneur de le faire, au nom de tous les membres et collaborateurs passés et présents de la commission.

1. Le service national du renseignement pénitentiaire a été créé en 2017 et la direction nationale du renseignement territorial, qui a pris la suite de services plus anciens, en 2023.

*

Ce « Recueil des dix ans » complète et met en perspective le 10^{ème} rapport d'activité de la commission, qui rend compte de l'année 2025 et paraît au même moment.

Une première partie, introductive, retrace les grandes étapes du droit du renseignement en France et dix ans d'activité de la CNCTR.

Dans une deuxième partie, des entretiens, parfois croisés, éclairent la genèse de la loi de 2015 et de la commission et leur effet sur la politique publique du renseignement comme sur les services qui la mettent en œuvre.

Vous pourrez lire les témoignages de Jean-Marie Delarue, dernier président de la CNCIS, Jean-Jacques Urvoas et Philippe Bas, législateurs de 2015, Francis Delon, premier président de la CNCTR, Bertrand Warusfel et Béatrice Guillaumin, professeurs des universités, Nathalie Escaut, présidente de la formation spécialisée du Conseil d'État, Pascal Chauve, directeur du groupement interministériel de contrôle, Pascal Mailhos, coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et de Nicolas Lerner, Sébastien Tiran et Bertrand Chamoulaud, directeurs de trois services de renseignement.

Une troisième partie donne à apercevoir le sujet et le contenu de toutes les études thématiques que la CNCTR s'est attachée à produire pour accompagner ses rapports d'activité successifs. Ces études ont tantôt pour objet d'extraire de la doctrine classifiée de la commission des éléments d'intérêt public, dans le respect du secret de la défense nationale, tantôt d'éclairer l'environnement juridique et technique du droit du renseignement.

Enfin, ce recueil contient les actes du colloque tenu le 22 septembre 2025 à l'École militaire pour marquer les dix ans d'activité de la CNCTR. Juristes, universitaires, parlementaires, journalistes, dirigeants de services de renseignement et membres du collège de la commission s'y sont exprimés en public, d'une part sur le principe de proportionnalité et, d'autre part, sur la question de savoir si, au cours de cette décennie, le contrôle avait été à la hauteur des attentes.

*

Je remercie chaleureusement les autrices et les auteurs qui ont contribué à ce recueil et tout particulièrement Juliette Emard-Lacroix, conseillère à la CNCTR, qui a eu l'idée de cet ouvrage et la persévérance de le réaliser.

Enfin, j'exprime ma gratitude au Premier ministre, M. Sébastien Lecornu, d'avoir bien voulu préfacer ce recueil.



2

Préface du Premier ministre





Sébastien Lecornu,
Premier ministre

La recherche du renseignement constitue un impératif majeur pour la sécurité de la France, de sa population et de son territoire.

La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, dont nous célébrons cette année le dixième anniversaire, est une grande loi républicaine. Elle a fourni un cadre légal aux techniques de recueil du renseignement, renforçant ainsi l'efficacité de cette fonction régaliennne de l'Etat, tout en garantissant les libertés publiques. Ce modèle français fait désormais notre fierté.

Depuis lors, la mise en œuvre de l'ensemble des techniques de renseignement sont soumises à une autorisation du Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), créée par cette même loi.

Travaillant avec indépendance et sens de l'excellence, la CNCTR remplit une mission essentielle au service de la Nation, en lien permanent avec la communauté française du renseignement et le Groupement interministériel de contrôle (GIC).

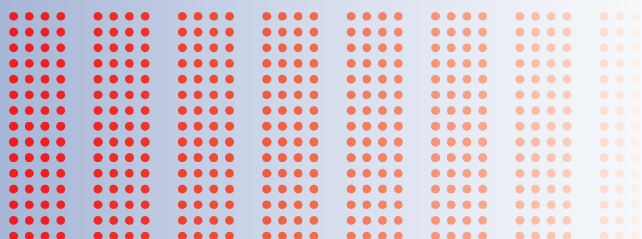
Face à l'aggravation de la menace qui pèse sur la sécurité nationale, l'Etat continuera à agir avec force et dans le respect de l'Etat de droit. Car il en va de l'honneur de la France et de l'efficacité de son action à long terme.

J'y veillerai personnellement.



3

Chiffres clés des 10 ans de la CNCTR





Loi du
24 juillet 2015
relative
au renseignement

LOI n° 2017-55 du 20 janvier
2017 portant statut général
des autorités administratives
indépendantes et des autorités
publiques indépendantes⁽¹⁾



2018
Changement
de locaux

du 35, rue Saint-Dominique
au 32, rue de Babylone
à Paris

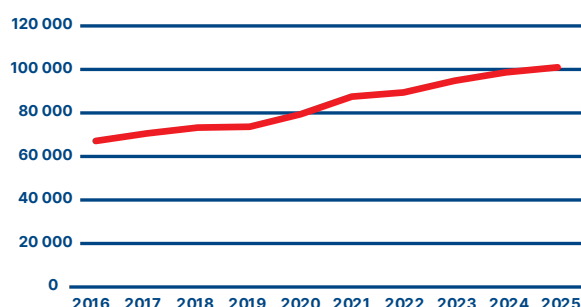


835 744
demandes
de techniques
de renseignement
en 10 ans

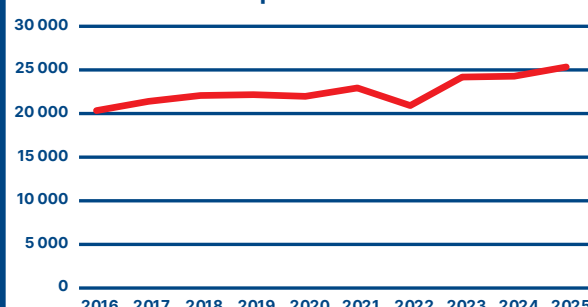


En moyenne
par an
22 571
personnes surveillées

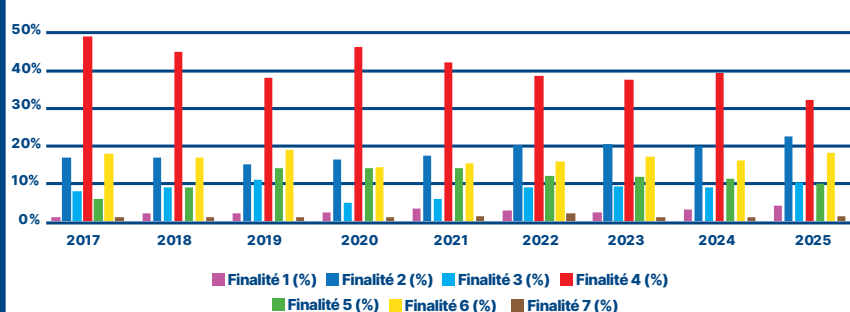
Nombre de demandes



Nombre de personnes surveillées



Nombre de demandes par finalités



88
déplacements
en métropole
et outre-mer

F1. L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ;

F2. Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ;

F3. Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ;

F4. La prévention du terrorisme ;

F5. La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupement dissous et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ;

F6. La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ;

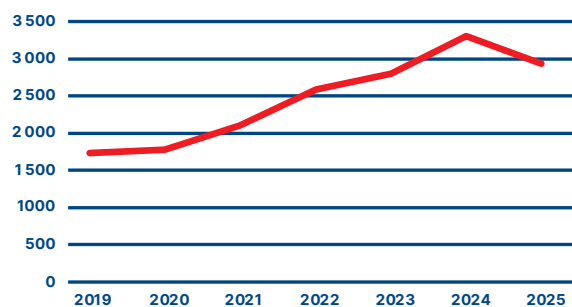
F7. La prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

Contrôles



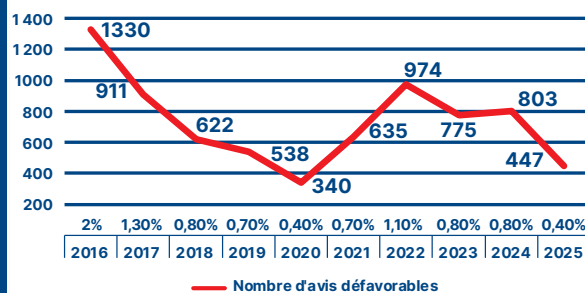
**Contrôle
*a priori***

Nombre de renseignements complémentaires



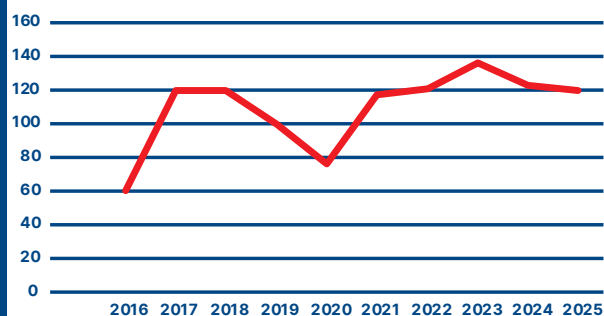
1605
nombre
de séances
du collège

Avis défavorables



**Contrôle
*a posteriori***

Nombre de contrôles *a posteriori*

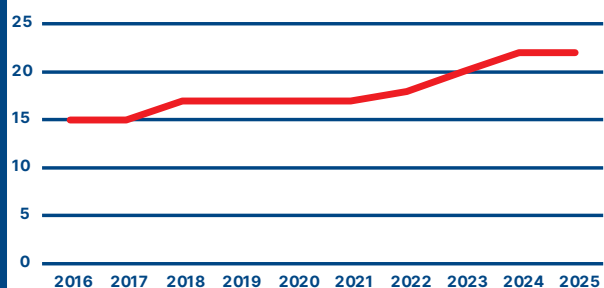


Moyens



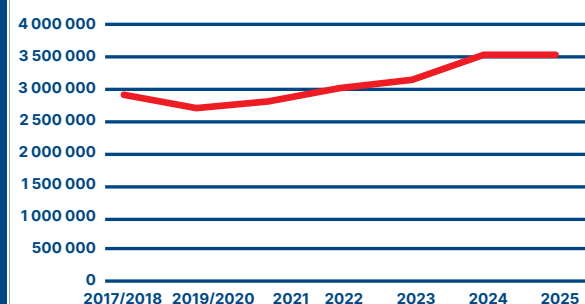
**9 membres
en 2025**
22 agents

Evolution du nombre d'agents travaillant
à la commission



Budget

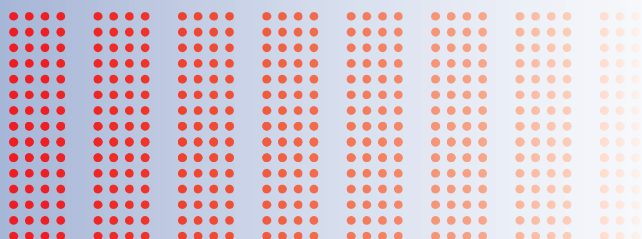
Crédits de personnels et de fonctionnement





4

**Les membres
de la CNCTR
depuis 2015**



LES MEMBRES ACTUELS DE LA CNCTR



Vincent MAZAURIC

Conseiller d'État
Président de la CNCTR
depuis le 31 mars 2025



Émilie BONNIVARD

Députée de Savoie
Membre depuis
le 6 novembre 2024



Christophe NAEGELEN

Député des Vosges
Membre depuis
le 6 novembre 2024



Chantal DESEYNE

Sénatrice d'Eure-et-Loir
Membre depuis
le 23 novembre 2020



Jérôme DARRAS

Sénateur du Pas-de-Calais
Membre depuis
le 6 novembre 2023



Didier CHAUX

Conseiller d'État honoraire
Membre depuis
le 3 octobre 2024



Solange MORACCHINI

Avocate générale honoraire
à la Cour de cassation
Membre depuis
le 3 octobre 2021



Magali INGALL-MONTAGNIER

Conseillère à la Cour de cassation
Membre depuis
le 3 octobre 2024



Jean-Marc DETRE

Personnalité qualifiée
Membre depuis
le 1^{er} septembre 2025

LES ANCIENS MEMBRES DE LA CNCTR

PRÉSIDENTS DE LA COMMISSION



Francis DELON

du 3 octobre 2015
au 2 octobre 2021



Serge LASVIGNES

du 3 octobre 2021
au 31 janvier 2025



**Solange MORACCHINI
(interim)**

du 1^{er} février 2025
au 31 mars 2025

ASSEMBLÉE NATIONALE



Pascal POPELIN

du 3 octobre 2015
au 20 juin 2017



Catherine VAUTRIN

du 3 octobre 2015
au 20 juin 2017



Constance LEGRIP

du 17 juillet 2017
au 20 juin 2022



Yannick CHENEVARD

du 6 août 2022
au 9 juin 2024



Michèle TABAROT

du 6 août 2022
au 9 juin 2024



Jean-Michel CLEMENT

du 17 juillet 2017
au 20 juin 2022

SÉNAT



Michel BOUTANT

du 3 octobre 2015
au 30 septembre 2020



Catherine TROENDLE

du 3 octobre 2015
à l'été 2017



Catherine DI FOLCO

du 29 mars 2018
au 30 septembre 2020



Yannick VAUGRENARD

du 23 novembre 2020
au 1^{er} octobre 2023

MEMBRES ISSUS DU CONSEIL D'ÉTAT



Jacqueline DE GUILLENCHMIDT

du 3 octobre 2015
au 2 octobre 2018



Martine JODEAU

du 3 octobre 2018
au 30 juin 2020



Françoise SICHLER-GHESTIN

du 1^{er} septembre 2020
au 2 octobre 2024

MEMBRES ISSUS DE LA COUR DE CASSATION



Franck TERRIER

du 3 octobre 2015
au 2 octobre 2018



Christine PENICHON

du 3 octobre 2015
au 2 octobre 2021



Gérard POIROTTE

du 3 octobre 2018
au 2 octobre 2024

PERSONNALITÉS QUALIFIÉES



Patrick PUGES

du 3 octobre 2015
au 2 octobre 2021



Philippe DISTLER

du 3 octobre 2021
au 31 août 2025

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Maud MOREL-COUJARD

nommée le 3 octobre 2015

Aurélien GLOUX-SALIOU

nommé le 1^{er} janvier 2016

Marie LAMARCHE

nommée le 12 février 2020

Airelle NIEPCE

nommée le 24 août 2023

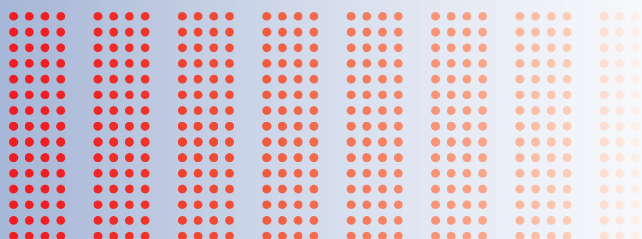
Lionel FERREIRA

nommé le 1^{er} novembre 2025



5

L'encadrement progressif du enseignement





○ Décision du Premier ministre du 28 mars 1960 : **création du GIC**, service placé sous son autorité et chargé d'exécuter, pour le compte des services de renseignement, les interceptions téléphoniques administratives et **institution d'une commission administrative** ayant pour mission de tenir un fichier des autorisations d'interception et de veiller à ce que les interceptions effectuées soient conformes aux missions des services bénéficiaires.

1960

○ Loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la **garantie des droits individuels des citoyens** : inscription du droit au respect de la vie privée à l'article 9 du code civil.

1970

○ **Résolution du Sénat du 29 juin 1973** : création d'une commission de contrôle parlementaire, dénommée « commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques ».

1973

1991

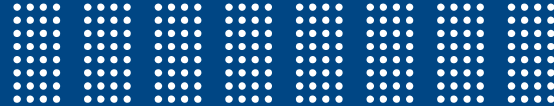
○ **Loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications** : institution de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), première autorité administrative indépendante chargée de contrôler les « interceptions de sécurité », c'est-à-dire les interceptions téléphoniques administratives. Il s'agit d'un contrôle *a posteriori* des conditions d'autorisation et de mise en œuvre des interceptions.

2006

○ La **loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers** : compétence élargie au contrôle *a posteriori* des accès administratifs aux données techniques de connexion par les services du ministère de l'intérieur.

2007

○ Loi du 9 octobre 2007 portant création d'une **délégation parlementaire au renseignement**



○ **Rapport du 23 octobre 1973 de la commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques :**
préconisation de l'adoption d'une loi pour fonder en droit les écoutes légitimes et contrôler leur exécution.

○ 1981 : le Premier ministre confie au premier président de la Cour de cassation la direction d'une **commission d'études chargée de conduire des investigations sur les écoutes téléphoniques**, tant judiciaires qu'administratives.

○ **Condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme** dans deux affaires concernant des interceptions judiciaires en 1990 (arrêts n°11105/84 et n°11801/85 du 24 avril 1990, affaires Huvig et Kruslin contre France).

1981

1990

2009

○ Loi du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire : le Conseil national du renseignement, formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale se voit confier la définition des orientations en matière de renseignement. Le Conseil national du renseignement est présidé par le Président de la République.

2012

○ Juillet 2012 : **audition du Ministre de l'Intérieur devant la commission des Lois**, annonce par M. Urvoas, président de la commission des lois, de la création d'une mission d'information relative à l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement

2013

○ **Rapport d'information « Pour un état secret au service de notre démocratie » du 14 mai 2013 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, composée de 15 députés de juillet 2012 à janvier 2013. Ce rapport défend l'idée que le renseignement est une « politique publique » et, à ce titre, doit faire l'objet d'une évaluation et de préconisations destinées à améliorer son efficacité. Les rapporteurs suggèrent l'adoption d'une loi destinée à légitimer les missions des services et sécuriser les personnels qui y travaillent, à étendre leurs moyens et à encadrer leur activité.



○ Février-avril 2013 : **Commission d'enquête** sur « le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés ».

○ 10 juin 2013 : **premier conseil national du renseignement (CNR) du mandat de M. François Hollande**. Annonces : création d'une inspection du renseignement, publication partielle de la stratégie nationale du renseignement aux citoyens, élargissement des prérogatives de la DPR.

○ Loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 : compétence élargie de la CNCIS au contrôle *a priori* et *a posteriori* des géolocalisations en temps réel, légalisation de l'accès aux données de connexion et élargissement des prérogatives de la DPR.

2013

2017

○ Loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) : la surveillance des communications hertziennes devient une nouvelle technique de recueil de renseignement au sens du CSI.

2021

○ Loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement : ajout à titre expérimental de la possibilité pour les services de renseignement d'intercepter les communications satellitaires ; pérennisation de la technique de l'algorithme en finalité 4 avec une extension aux adresses de connexion (URL).

2024

○ Loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France : reprend les conclusions de deux rapports de la délégation parlementaire au renseignement (DPR) et d'une commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les ingérences étrangères. Elle permet un élargissement, à titre expérimental, de l'utilisation par les services de renseignement, de la technique algorithmique pour détecter des connexions susceptibles de révéler des ingérences étrangères ou des menaces pour la défense nationale.

2015

○ Décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015 relative au projet de loi renseignement : censure des dispositions relatives à la surveillance des communications internationales.

○ Loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement : instauration du premier cadre juridique général pour l'activité des services de renseignement avec deux objectifs : renforcer la protection des libertés individuelles et sécuriser juridiquement l'action des services. Le législateur fixe les conditions de mise en œuvre de l'ensemble des techniques de renseignement auxquelles peuvent recourir les services de renseignement et a confié à une autorité administrative indépendante nouvellement créée la mission de veiller au respect de ce nouveau cadre juridique : c'est la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), qui se substitue à la CNCIS et reçoit des compétences et des prérogatives élargies.

○ Loi du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

2015

2025

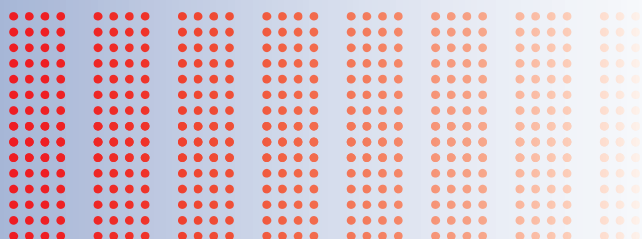
○ Loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic : extension à la technique de l'algorithme à la finalité criminalité organisée. La décision n°2025-885 DC du 12 juin 2025 vient censurer cependant cette extension et l'utilisation des URL dans la technique des algorithmes.

2025

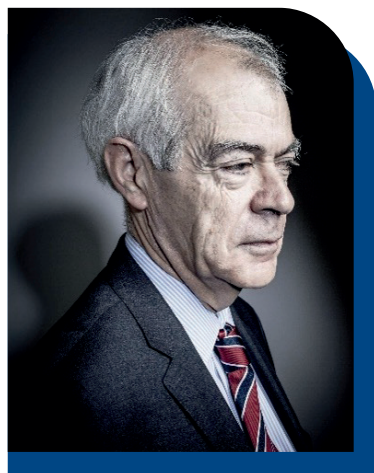


6

Grands témoins



LA SITUATION AVANT LA LOI RENSEIGNEMENT DE 2015



Témoignage de Jean-Marie Delarue,

Conseiller d'État
honoraire et Président
de la commission
nationale de contrôle
des interceptions de
sécurité (CNCIS) de
2014 à 2015

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur (1997-2001)
- Président de la commission de suivi de la détention provisoire (2002-2008)
- Contrôleur général des lieux de privation de liberté (2008-2014)
- Président de la commission nationale consultative des droits de l'homme (2019)

À savoir : *Ancêtre de la CNCTR, la CNCIS est la première autorité administrative indépendante chargée de contrôler les « interceptions de sécurité », c'est-à-dire les interceptions téléphoniques administratives. Elle est instituée par la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications.*

Avant la loi renseignement de 2015, sur quel cadre juridique reposaient les interceptions de sécurité et les autres techniques de renseignement en France ?

Quels étaient, selon vous, les principaux manques du cadre légal et institutionnel avant 2015 ?

Hormis la circonstance que les interceptions téléphoniques devaient être réalisées, depuis le 28 mars 1960, dans les locaux du Groupe interministériel de contrôle (GIC), créé à cet effet, aucun contrôle sur l'usage des interceptions téléphoniques par les services de renseignement n'est exercé jusqu'à l'orée des années 1990.

L'intervention de la Cour européenne des droits de l'homme s'avère décisive, comme souvent en matière de libertés. Elle juge très tôt que les interceptions peuvent être nécessaires dans un État démocratique, mais que la législation qui les autorise doit être suffisamment précise afin de prévenir tout abus. Elle approuve la loi allemande (6 septembre 1978, *Klass c/Allemagne*) mais critique l'insuffisance anglaise (2 août 1984, *Malone c/ Royaume-Uni*). Le 24 avril 1990, elle condamne la France, à propos des interceptions judiciaires : *Kruslin c/France*. Ce qui vaut pour le judiciaire vaut *a fortiori* pour les écoutes administratives qu'aucun texte n'encadre.



Voulue par le Premier ministre Michel Rocard et le garde des sceaux Henri Nallet, la loi n°91-646 du 10 juillet 1991, conçue neuf ans après le rapport de la commission présidée par Robert Schmelck² (1982), non seulement encadre et contrôle les interceptions téléphoniques administratives (services des ministères des armées, des finances et de l'intérieur), non seulement contrôle la vente de matériel d'écoute mais pose comme principe le secret des correspondances téléphoniques, ainsi qu'il était déjà admis pour les correspondances écrites (cf. l'article 187 de l'ancien code pénal, aujourd'hui article 226-15 du nouveau code). La CNCIS est ainsi créée pour effectuer ce contrôle.

La législation de 1991 n'est pas restée figée, tout au contraire. Elle s'est adaptée aux évolutions techniques bouleversant les communications téléphoniques, par conséquent les écoutes. Elle a été modifiée par les lois du 9 juillet 2004, du 23 janvier 2006 et du 21 décembre 2012 qui ont amendé également le code des postes et télécommunications.

Ainsi, en 2014, la CNCIS rend des avis d'une part sur les demandes d'interception de sécurité – 6 300 demandes en 2013 – et contrôle en temps réel leur exploitation ; elle contrôle le recueil des données techniques de communication (données de connexion ou contenant des communications) relevant ou bien de l'article L. 144-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) alors en vigueur – 18 000 demandes en 2013 –, ou bien de l'article 6 de la loi de 2006 sur la prévention du terrorisme – 36 800 demandes en 2013. Elle instruit les demandes de personnes susceptibles d'être concernées par ces interceptions et vérifie leur existence et, dans l'affirmative, leur légalité.

À partir du 1^{er} janvier 2015, la loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 de programmation militaire a rendu possible le recueil en temps réel des données techniques d'identification d'abonnement ou de connexions à des services des opérateurs de communications électroniques. La CNCIS nomme la personne qualifiée placée auprès du Premier ministre chargée de statuer sur les demandes et contrôle son action. Elle donne un avis sur le recueil des données de connexion autorisées par le Premier ministre, en vertu de l'article L. 246-1 du CSI alors en vigueur et recommande d'y mettre fin si elle l'estime irrégulier. La CNCIS procède enfin à des enquêtes sur place, dans les antennes locales du GIC.

Comment fonctionnait concrètement la CNCIS dans le contrôle des interceptions ?

Quels étaient vos moyens d'action, votre marge de manœuvre et vos limites concrètes ?

En 2014, à mon arrivée, le travail est bien rodé et adapté, grâce à des collaborateurs avertis et expérimentés. En particulier, le contrôle *ex post* prévu par la loi a été complété, de fait, avec l'accord des Premiers ministres successifs, par un contrôle *ex ante* des demandes des services de renseignement. Ceux-ci, de manière générale, coopèrent : ils y trouvent leur intérêt. De son côté, la commission préfère, plutôt que de formuler des avis clairement défavorables (moins de 2%), demander aux services des explications supplémentaires en cas de doute. Se fait ainsi un travail réciproque d'information et de pédagogie, soutenu par une « jurisprudence » élaborée au fil du temps. Surtout, la possibilité technique donnée à la commission, de contrôler en temps réel, dans ses propres locaux, l'usage qui était fait de chaque interception autorisée par le Premier ministre, contraint les services dans leurs demandes, dès lors que toute déviation peut être identifiée.

2. Robert Schmelck (1915-1990), Premier président de la Cour de cassation de 1980 à 1984.

L'équilibre entre les exigences de la sécurité et celles de la protection de la vie privée, donc de la liberté individuelle, est nécessairement fragile et nécessite une attention constante.

La commission se plie (avec beaucoup d'exigences pour ses collaborateurs) à l'urgence requise et se prononce en quelques heures si nécessaire, et toujours en moins de quarante-huit heures, réservant les cas litigieux aux séances mensuelles de la commission.

Elle savait parfaitement que les demandes d'interception des services de police étaient rédigées exclusivement en administration centrale, afin qu'elles soient présentées, pensait-on là, de telle sorte qu'elles emportent l'avis favorable de la CNCIS. Elle devait gérer des demandes récurrentes, en général infondées, portant sur l'allongement des durées de stockage des données. Des services étaient indéniablement plus crédibles que d'autres. Enfin, la CNCIS, exceptionnellement, a dû publier un communiqué pour démentir des allégations publiques erronées d'un responsable de la police nationale relative à l'un des auteurs de l'attentat perpétré le 7 janvier 2015 à *Charlie-Hebdo*. La CNCIS savait répondre à ces aléas, comme elle a surmonté, en 2014, la crise interne, résultant de désaccords au sein de la commission, tranchés par le départ de son président, Hervé Pelletier.

Avec l'accord du Premier ministre, la CNCIS s'est renforcée sur le plan technique : un ingénieur informaticien de haute volée, venu de la direction générale de la sécurité extérieure, a été recruté en 2015.

Avez-vous identifié des dérives dans les pratiques de surveillance avant la réforme de 2015 ?

Et si oui, comment la CNCIS pouvait-elle (ou non) y répondre ? Les services de renseignement coopéraient-ils pleinement avec la CNCIS ?

Dans le domaine des interceptions téléphoniques, qui étaient le nôtre, plusieurs lacunes étaient réelles.

En premier lieu, la loi écartait du contrôle les communications transmises par voie hertzienne. Or, cette technique n'était pas tout à fait abandonnée, notamment par certains services étrangers de renseignement.

En deuxième lieu, les relations entre les services français et les services étrangers demeuraient hors de contrôle. Or, à titre de services rendus réciproques, des interceptions pouvaient être réalisées par des agents étrangers au bénéfice d'agents français.

En troisième lieu, les interceptions réalisées en France ne pouvaient l'être que par des services dont l'activité essentielle était hexagonale, à l'exclusion des administrations uniquement vouée à la sécurité extérieure. Il arrivait, nous le savions, que cette frontière soit franchie des deux côtés, dans des conditions contestables.

En quatrième lieu, la direction générale de la sécurité extérieure, qui captait un très grand nombre de données internationales, devait séparer dans ce recueil ce qui relevait d'autres pays, du domaine de sa compétence, en excluant les données relatives à la sécurité intérieure qui ne la regardaient pas. Elle avait mis en œuvre des algorithmes à même d'opérer le tri nécessaire. Ce qui était issu du tri lui-même pouvait être contrôlé ; mais l'investigation des algorithmes eux-mêmes s'avérait impossible, pour des motifs techniques et parce que la direction jugeait hors de propos un tel contrôle. Je vais revenir sur ce sujet.



En dernier lieu, à deux reprises, alors que la commission avait signalé que des interceptions avaient été réalisées dans des conditions contraires à la loi, ces écoutes ont été poursuivies sur consigne donnée par le Premier ministre du moment. Ce grave manquement a été signalé dans le rapport public pour 2014. Il était de nature, au-delà des cas d'espèce, à jeter la suspicion sur l'ensemble du dispositif de contrôle.

Quelle était la relation de la CNCIS avec la DPR ?

La DPR était fortement représentée à la CNCIS puisque les deux membres parlementaires de celle-ci, et non des moindres, en particulier Jean-Jacques Urvoas, qui a donné à la délégation parlementaire une forte impulsion, en faisaient partie. Dans ces conditions, les contacts se faisaient très naturellement et continûment. Des relations plus institutionnelles pouvaient, à mon sens, questionner la nécessaire indépendance de la CNCIS.

Pensez-vous que la loi renseignement de 2015 ait répondu aux lacunes que vous aviez constatées ?

De nouvelles formes de risques pour les libertés publiques sont-elles apparues à partir de 2015 et la loi y répond-elle ?

La CNCIS a toujours été attentive à adapter la loi aux évolutions techniques qui ont permis le développement des interceptions, en particulier s'agissant des données de connexion.

Elle n'a jamais, en revanche, à ma connaissance, fait connaître au Gouvernement la nécessité d'élaborer une loi sur le renseignement. Elle était bien placée pour savoir que les nouveaux outils à la disposition des services pour remplir leur mission changeaient très sensiblement le contexte dans lequel la loi de 1991 avait été conçue. Mais il lui semblait que, s'agissant de l'organisation de services de l'État, la loi n'était pas nécessaire, que

la protection des libertés individuelles pouvait être assurée par les textes en vigueur, que le contrôle des nouvelles techniques de recueil de renseignement pouvait sans inconvénient lui revenir, dès lors que les moyens lui en étaient donnés.

Toutefois des travaux parlementaires ou gouvernementaux ont estimé nécessaire de légiférer en la matière, en particulier le rapport de l'Assemblée nationale sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, déposé le 24 mai 2013 (*Pour un « État secret » au service de notre démocratie*, signé de Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère), mais aussi les rapports de la Délégation parlementaire au renseignement, notamment le document déposé par Jean-Pierre Sueur et Jean-Jacques Urvoas le 16 avril 2014 devant chaque Assemblée et de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, déposé le 24 mai 2013, également signé de Jean-Jacques Urvoas.

Dans ces conditions, la commission a fait savoir publiquement qu'elle apporterait « au Gouvernement et au Parlement les propositions nécessaires pour que soit réalisé un équilibre satisfaisant entre libertés individuelles et sécurité » et le maintien de l'efficacité d'un contrôle indépendant sur les demandes des services.

De fait, la préparation du texte a donné lieu à de nombreux échanges informels, à l'automne 2014 et l'hiver 2014-2015 entre la CNCIS et le cabinet du Premier ministre, Manuel Valls, largement ouvert à la concertation. Un texte complet de projet de loi a même été adressé par la commission à ses interlocuteurs.

Toutefois, les discussions menées jusqu'à l'adoption du texte final, si elles ont certes réglé des difficultés de détail, portant notamment sur les prérogatives de la CNCTR et l'étendue de son contrôle, n'ont pas permis de réduire les



divergences de fond entre les auteurs de la loi, principalement au ministère de l'Intérieur et à la commission des lois de l'Assemblée nationale, dont le président était membre de la CNCIS depuis 2010, et la commission.

La loi du 15 juillet 1991 était une loi de liberté. Elle posait un principe – le secret des communications téléphoniques – et les exceptions qui pouvaient y être, dans certaines conditions, apportées. Rien de tel dans la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 ; quoiqu'aient pu en dire ses auteurs, il ne s'agissait nullement d'approfondir les garanties démocratiques, mais d'accroître les moyens dont disposent les services de renseignement. Un tel objectif pouvait apparaître parfaitement légitime, dans le contexte de menaces que connaissait et connaît encore le pays. Mais il convient, par conséquent, d'inscrire le texte dans la lignée de tous ceux qui, en particulier depuis 1995, puis depuis 2001, ont renforcé les prérogatives des instances de sécurité.

De manière plus décisive, la loi adoptée était, à mes yeux, critiquable pour au moins trois raisons.

D'abord, le projet de la CNCIS reposait sur les atteintes aux libertés pouvant résulter de l'action des services de renseignement et sur les moyens d'y pallier : dès lors que tout instrument de surveillance, quelle qu'en soit la nature, est une intrusion dans la vie privée, son usage doit être exceptionnel et contrôlé. La loi n'adopte pas ce point de vue : elle part des nécessités de la surveillance pour en faciliter l'exercice. Son axe principal consiste donc à rendre régulier l'usage d'instruments dont les textes, jusqu'alors, ne disaient rien. Le texte énumère donc une suite de techniques très précises et détermine les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent être mises en œuvre. Ce choix, outre qu'il est regrettable, condamne la loi à être toujours en retard sur les pratiques. Entre le développement technologique et les garanties juridiques, c'est le premier qui est de loin le plus rapide. Deux exemples : l'usage des drones, sur lequel la loi

est muette, alors que la préfecture de police en avait en 2015 déjà l'usage et pour lequel des textes ultérieurs ont été nécessaires; aujourd'hui, l'usage de l'intelligence artificielle par les services sur les données recueillies.

Ensuite, l'un des changements majeurs intervenus depuis 1991 est le suivant : le renseignement consistait alors dans la collecte de données personnelles relatives à un ou plusieurs individus préalablement identifiés. En 2015, le plus efficace réside dans le recueil massif de données portant sur des populations nombreuses, par exemple à l'aide d'un des fameux IMSI-catcher. Il convient ensuite d'en faire le tri afin de trouver l'aiguille dans la botte de foin, c'est-à-dire d'identifier les données relatives à une personne suspectée au titre de la prévention du terrorisme ou de la criminalité organisée... Trier implique des algorithmes très développés. Or ces algorithmes, suite d'équations complexes, ne sont ni aisément accessibles ni aisément modifiables. Leur contrôle, selon ce que la loi indique, est inexistant.

Enfin, l'un des atouts du contrôle résidait, je l'ai dit, dans la possibilité donnée au contrôleur de vérifier en temps réel l'usage fait de l'autorisation par le Premier ministre de placer un individu sous surveillance. Des moyens techniques du GIC mettaient à la disposition de la CNCIS les interceptions réalisées par les services. Il n'en va pas de même pour une partie des techniques autorisées par la loi du 24 juillet 2015. Ainsi, pour une balise placée sous un véhicule (art. L. 851-5 CSI) : selon les circonstances de fait prévalant en 2015, il était impossible de transférer à la CNCTR les données recueillies en temps réel. Les indications de la balise étaient transférées au service qui l'avait posée et de là au siège central, d'où elles pouvaient être communiquées au contrôleur. Dans ces intervalles, toutes les manipulations étaient ainsi possibles, d'autant que l'instrument sert à la fois à des fins administratives (CSI) et pour des fins judiciaires



(art. 100 et suivants du code de procédure pénale). Le très regretté Serge Lasvignes, président de la CNCTR, se plaignait encore il y a peu de ce que ce contrôle direct en temps réel n'était toujours pas possible. Autrement dit, si des techniques de surveillance supplémentaires sont désormais contrôlées, ce contrôle, tel que conçu en 2015, n'a pas l'efficacité de celui qui prévalait et prévaut encore, peut-on l'espérer, pour les interceptions téléphoniques.

Avec le recul, quel regard portez-vous sur la transition de la CNCIS vers la CNCTR ?

Cette évolution a-t-elle renforcé le contrôle démocratique ?

La transition institutionnelle n'a posé aucune difficulté. Il me semble que les fonctionnaires de manière générale se comportent en personnes bien élevées. Le passage de témoin a été facilité par le maintien dans la nouvelle commission de la secrétaire générale, Maud Morel-Coujard et du personnel de l'ancienne, d'exceptionnelle qualité.

Il va sans dire que la loi de 2015 étend le contrôle à des pratiques de surveillance jusqu'alors invisibles. Le fait-elle dans des conditions satisfaisantes ? À ce moment-là, et pour les motifs que je viens d'indiquer, j'ai estimé que non, et fais connaître au Premier ministre que je ne souhaitais pas siéger dans le nouvel organisme. Je ne regrette pas ce choix.

LA GENÈSE DE LA LOI RENSEIGNEMENT ET DE LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT



**Témoignage de
Francis Delon,**
Conseiller d'État
honoraire et
premier président
de la commission
nationale de contrôle
des techniques de
renseignement
(2015-2021)

ELÉMENTS BIOGRAPHIQUES

- Conseiller juridique à la Mission permanente de la France auprès des Nations unies à New-York (1988-1994)
- Secrétaire général de la défense nationale puis Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (2004-2014)

J'ai eu le privilège de présider la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) de 2015 à 2021. J'ai ainsi pu contribuer à la mise en place d'un solide dispositif de contrôle des activités de surveillance menées par les services de renseignement.

Avant 2015, le contrôle des techniques de renseignement était très limité. La loi du 10 juillet 1991 qui a créé la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) confiait à cette autorité administrative indépendante le contrôle d'une seule technique, celle des interceptions de sécurité. Il s'agissait uniquement d'un contrôle *a posteriori*. Ce n'est qu'en vertu d'une pratique établie d'un commun accord entre la CNCIS et le Premier ministre que la commission allait finalement rendre au Premier ministre un avis préalable sur la légalité des demandes. Il faudra attendre 2006 pour que la compétence de la CNCIS soit élargie au contrôle *a posteriori* d'une partie des accès aux données de connexion et 2015, quelques mois avant la fin de sa mission, pour que le contrôle *a priori* et *a posteriori* des géolocalisations en temps réel lui soit confié.

Ainsi, une grande partie des techniques de renseignement étaient mises en œuvre en dehors de tout cadre légal clairement défini et sans contrôle externe. Il en résultait une situation problématique en termes de protection des libertés publiques. Les services de renseignement et leurs agents étaient placés dans une situation d'insécurité juridique. La légitimité des services, contraints à une forme d'existence semi clandestine, était discutée.

La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, complétée par celle du 30 novembre 2015, instaure, pour la première fois en France, un cadre juridique de portée générale gouvernant l'activité des services



de renseignement. Elle fixe les conditions de mise en œuvre des techniques de renseignement avec le souci de renforcer la protection des libertés individuelles et de sécuriser sur le plan juridique l'action des services de renseignement. Elle confie à une nouvelle autorité administrative indépendante, la CNCTR, qui se substitue à la CNCIS, le contrôle externe de la légalité de l'action des services de renseignement.

Les lois de 2015 ont été votées à l'issue de débats animés au Parlement et dans l'opinion publique. Certains redoutaient que les capacités de surveillance ouvertes aux services de renseignement ne portent des atteintes disproportionnées aux libertés, notamment au droit au respect de la vie privée et exprimaient des doutes sur la capacité de la CNCTR à remplir effectivement et en toute indépendance la mission de contrôle qui lui était assignée. Plus discrètement et à l'inverse, certains services de renseignement s'inquiétaient quant à eux des entraves que le nouveau dispositif risquait de leur imposer...

Aussi, lorsque la CNCTR a été mise en place, en octobre 2015, plusieurs défis l'attendaient. Elle devait, dès le premier jour, s'organiser pour exercer la mission de contrôle que la loi lui avait confiée. Dans le même temps, elle devait démontrer qu'elle exerçait cette mission en toute indépendance.

Le premier défi, immédiat, fut donc celui de la capacité de la CNCTR à remplir effectivement sa mission de contrôle. La commission disposait d'un collège de neuf membres fraîchement nommés, composé de quatre parlementaires, deux membres du Conseil d'État, deux membres de la Cour de cassation et une personnalité qualifiée. Le collège pouvait s'appuyer dès son installation sur les collaborateurs de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), comme la loi l'avait prévu, c'est à dire neuf agents au total. Jean- Marie Delarue avait veillé à organiser une transmission harmonieuse à

la CNCTR des moyens humains et matériels de la CNCIS qu'il présidait. Cela nous a beaucoup aidé. Cependant, la tâche à accomplir par la CNCTR était nettement plus lourde que celle dévolue à la CNCIS, puisque nous devons désormais contrôler toute la gamme des techniques de renseignement mentionnées dans la loi du 24 juillet 2015. En accord avec mes collègues du collège, je décidai alors qu'outre le président, tenu par la loi à exercer ses fonctions à plein temps, un membre de la Cour de cassation (Franck Terrier) et la personnalité qualifiée (Patrick Puges) exerceraient aussi leurs fonctions à plein temps. Je lançai par ailleurs le recrutement de quelques collaborateurs supplémentaires. Les locaux de la CNCIS, que nous avons occupés au moment où la CNCTR a été créée, durent être réaménagés et davantage sécurisés. Grâce à l'engagement sans faille de tous les membres du collège et des collaborateurs de la commission, dès le premier jour, la CNCTR a rempli sa mission de contrôle préalable, sans jamais dépasser les délais pourtant très brefs prévus par la loi. Le contrôle *a posteriori* s'organisera et s'approfondira quant à lui progressivement, au fur et à mesure de la montée en puissance de l'équipe des collaborateurs de la commission.

La capacité de la CNCTR à exercer son contrôle a été brutalement mise à l'épreuve pendant la crise sanitaire de 2020. Malgré cette crise qui paralysait alors le pays, la commission n'a, à aucun moment, interrompu son activité de contrôle qu'elle a continué à exercer dans ses locaux sécurisés. Je tiens à rendre hommage aux membres et aux agents de la CNCTR qui, par leur engagement et leur dévouement, ont permis à la CNCTR d'exercer sa mission sans discontinuité.

La capacité de la CNCTR à remplir sa mission de contrôle dépendait aussi de sa relation avec les services de renseignement. Plusieurs grands services étaient d'emblée prêts à s'engager dans la mise en œuvre des lois de 2015. Ils avaient compris que le contrôle de leurs activités était



la contrepartie de la légitimité et de la sécurité juridique et que ces lois leur apportaient. D'autres étaient plus circonspects ou mal préparés. Il fallait les convaincre et, dans certains cas, les guider dans l'application de la loi. Nous avons donc engagé un dialogue approfondi avec tous les services pour expliquer ce que nous faisons et ce que nous attendions d'eux, pour commenter nos avis lorsqu'ils étaient défavorables, pour les inciter à s'abstenir de formuler des demandes que nous estimions contraires à la loi et qui ne pouvaient donc être autorisées.

La CNCTR s'est ainsi faite pédagogue à l'égard des services de renseignement.

Elle a aussi veillé à les rassurer sur l'attention que nous portions à la protection de la confidentialité des informations qu'ils nous communiquaient. Des mesures additionnelles de protection de nos locaux et de nos systèmes informatiques furent ainsi rapidement mises en œuvre dans les locaux que nous avons initialement occupés, rue Saint-Dominique, et d'importants travaux de sécurité furent par la suite réalisés dans les nouveaux locaux de la rue de Babylone, avant notre installation dans ces lieux. Du fait de mes anciennes fonctions de secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, je connaissais déjà la plupart des chefs de service. Cela a facilité le dialogue avec eux. Au fil du temps, les discussions menées par la commission au niveau central et dans les territoires où opèrent les services, ont permis de parvenir à une bonne acceptation du dispositif de contrôle par les services de renseignement, y compris ceux qui, à l'origine, étaient les plus réticents.

La capacité de la CNCTR à mener à bien sa mission de contrôle dépendait aussi de sa relation avec le Gouvernement, en particulier le Premier ministre. En vertu de la loi du 24 juillet 2015, la décision d'autoriser ou non la mise en œuvre d'une technique de renseignement relève en

effet du Premier ministre qui se prononce après avis de la CNCTR. A l'époque de la CNCIS, il était arrivé que des interceptions de sécurité fussent autorisées en dépit d'un avis défavorable de cette commission, ce qui avait évidemment eu pour effet de miner la crédibilité de celle-ci à l'égard des services. J'étais déterminé à éviter pareille situation à la CNCTR. La loi du 24 juillet 2015 nous donnait un atout dont ne disposait pas la CNCIS : elle nous permettait de saisir le Conseil d'État si le Premier ministre décidait de délivrer une autorisation malgré un avis défavorable. Je ne cachai pas au Premier ministre et à son cabinet que, s'il le fallait, la CNCTR exercerait son droit de recours. Une telle situation ne s'est pas présentée car aucune autorisation de mise en œuvre d'une technique de renseignement n'a jamais été délivrée par le Premier ministre après un avis défavorable de la CNCTR. La question est désormais réglée dans la mesure où l'une des modifications de la loi du 24 juillet 2015, apportée par la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, fait de l'avis de la CNCTR une sorte d'avis conforme. Durant mes six années de mandat, la CNCTR a eu avec le Premier ministre, son cabinet et ses services, en particulier le Secrétariat général du Gouvernement et le Groupement Interministériel de contrôle (GIC), une relation solide et, je crois, empreinte de confiance. Elle a pu obtenir les moyens nécessaires à l'exercice de sa mission. Elle a été étroitement associée par le Gouvernement aux évolutions de la loi du 24 juillet 2015. Ses avis sur la modification du cadre juridique ont été sollicités et ils ont été pris en compte.

Le second défi que la CNCTR dut relever fut celui de démontrer son indépendance. Celle-ci est proclamée par la loi. La CNCTR est une autorité administrative indépendante. Ses membres non parlementaires, à la seule exception de la personnalité qualifiée, sont choisis parmi ceux des deux plus hautes juridictions françaises. Les quatre Parlementaires membres de la commission viennent à part égale de la majorité



et de l'opposition. La procédure de nomination des membres, y compris la personnalité qualifiée, offre de solides garanties d'indépendance. La proposition de nomination du Président de la commission par le Président de la République est soumise à l'avis du Parlement en vertu de l'article 13 de la Constitution. Dès sa mise en place, la CNCTR s'est en outre dotée d'un règlement intérieur qui rappelle, souligne et précise l'obligation d'indépendance des membres de la commission et ce qu'elle implique concrètement dans la participation aux délibérés et dans les relations avec les services de renseignement.

Au-delà des garanties prévues par la loi, la CNCTR a su montrer, au fil des ans, qu'elle jouait en toute indépendance son rôle de protection du droit au respect de la vie privée. Ses rapports annuels exposent un état des lieux éclairant sur l'activité des services de renseignement. Elle n'hésite pas, lorsqu'elle l'estime nécessaire, à signaler des lacunes dans le dispositif légal ou les difficultés qu'elle rencontre dans sa mission de contrôle. Elle a ainsi indiqué publiquement que son contrôle *a posteriori* rencontrait certaines limites, notamment le refus de l'accès aux fichiers de souveraineté qui lui est opposé. Elle a demandé à avoir accès à ces fichiers pour l'exercice de son contrôle. Elle a également plaidé pour qu'un cadre juridique, qui fait aujourd'hui défaut, soit mis en place pour l'échange de renseignements avec les services étrangers. Sa voix porte.

La CNCTR est désormais perçue pour ce qu'elle est, une institution indépendante qui joue pleinement son rôle dans la protection des libertés publiques.

LA GENÈSE DE LA LOI RENSEIGNEMENT



**Témoignage de
Alain Zabulon,**
Coordonnateur national
du renseignement
de juin 2013 à 2015

ELÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Sous-préfet (1992-2003) puis Préfet (2006-2011)
- Directeur adjoint de cabinet du président de la République (2012-2013)
- Directeur de la sûreté et de la maîtrise des risques à Aéroports de Paris (ADP) (2015-2018)
- Inspecteur général de l'administration au ministère de l'intérieur (2018-2021)

À savoir : *Le Conseil national du renseignement (CNR), créé en 2008, était une formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale. C'était un organisme de coordination des services de renseignement. Il a été remplacé en 2017 par la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT). C'est une structure au service des hautes autorités et de la communauté du renseignement visant à mettre en œuvre les priorités nationales de la politique publique du renseignement.*

Quels sont les motifs politiques qui ont conduit à cette loi ?

Était-elle attendue, nécessaire, légitime ?

Dans quel contexte politique et sécuritaire s'inscrit l'élaboration de la loi renseignement de 2015 ?

Cette loi n'était pas attendue et ne figurait pas à l'agenda politique du Président. Elle s'est invitée à la faveur d'un contexte sécuritaire qui a placé la communauté du renseignement en première ligne de la lutte contre le terrorisme. Cette exposition a montré que les services travaillaient dans un cadre juridique quasi inexistant. Il y avait urgence à y remédier. En comparaison avec d'autres pays européens, la France souffrait d'un déficit évident de cadre juridique pour agir légalement. Jusqu'à la loi cadre de 2015, « on bricole à l'ancienne ».



La loi renseignement de 2015 visait-elle principalement à légaliser des pratiques déjà existantes au sein des services, ou à créer de nouveaux outils ?

Les deux objectifs coexistent. D'un côté, la loi légalise des techniques intrusives existantes. De l'autre, elle fournit un cadre juridique pour utiliser légalement les nouveaux moyens technologiques issus de la révolution numérique. Par exemple, suivre les messageries ou encore intercepter les communications téléphoniques avec de nouveaux équipements.

L'objectif est de devenir à la fois plus vertueux et plus efficace.

Avant 2015 et en dehors des interceptions de sécurité, les techniques de renseignement relevaient en grande partie de pratiques non encadrées légalement.

Pourquoi ce vide juridique a-t-il duré aussi longtemps ?

Pour des raisons historiques, il y a un manque d'intérêt et d'appétence du politique pour ce domaine de l'action gouvernementale, pourtant essentiel à la protection de nos intérêts vitaux. La réputation des services a été marquée par de célèbres affaires qui ont défrayé la chronique (Ben Barka, l'Observatoire, les plombiers du Canard enchaîné, le Rainbow Warrior...) Avec la montée de la menace terroriste, le pouvoir mesure l'importante stratégie de ces services dans la protection de nos intérêts. Par exemple, François Hollande rencontre régulièrement le directeur de la DGSE pour évoquer directement les affaires de contreterrorisme. Manuel Valls transforme la DCRI en DGSI et augmente ses effectifs. Le patron de la DGSI intègre le conseil de défense. Le poste de CNR est confirmé, ce qui n'allait pas de soi au début du mandat de F. Hollande. L'actualité de la menace

terroriste et la qualité du travail des services ont contribué à redonner ses lettres de noblesse à ces services longtemps regardés avec méfiance par le politique. Pour mémoire, N. Sarkozy supprime les renseignements généraux ravalés au rang de sous-direction de l'information générale.

Quels étaient les équilibres à trouver entre efficacité opérationnelle des services et respect des libertés fondamentales dans la phase d'élaboration de la loi ?

C'est un équilibre complexe car d'un côté, la protection des libertés individuelles et la protection de la vie privée sont des impératifs fondamentaux de notre démocratie. De l'autre, nous avons besoin de services efficaces, réactifs et capables d'anticiper la menace. Par exemple, mettre un individu dangereux sous écoute relève parfois de l'urgence. Il faut donc une procédure qui, à la fois, protège le politique contre le risque de valider une décision illégitime, et en même temps permette aux services d'agir très vite. D'où la création de la CNCTR, instance à mi-chemin entre la sphère administrative et le pouvoir politique et dont le rôle est de formuler des avis sur les demandes formulées par le service. Le rôle, la composition et les modalités d'action de cette instance ont été au cœur des débats qui ont animé la genèse de la loi de 2015.

LA CONSTRUCTION PARLEMENTAIRE DE LA LOI

REGARDS CROISÉS



Témoignage de Jean-Jacques Urvoas,

Ancien ministre
et ancien président
de la commission des
lois de l'Assemblée
nationale

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Député du Finistère (2007-2016)
- Président de la commission des lois de l'Assemblée nationale (2012-2016)
- Ministre de la Justice (2016-2017)

Cheville ouvrière de la loi renseignement de 2015, quel constat faisiez-vous de la situation de la France dans l'encadrement des services de renseignement et comment vous êtes-vous approprié ce sujet ?

Dès 2010, suite à une heureuse rencontre avec un étudiant engagé dans la rédaction d'une thèse, je découvris la piteuse marginalité du Parlement sur ces sujets. Un rapide regard comparatiste³ me renforça dans mon intuition qu'il fallait un cadre juridique au renseignement. Puis pendant près d'une année, de 2010 à 2011, j'ai pu travailler avec un groupe composé de hauts fonctionnaires, de diplomates et de juristes spécialisés dans ces questions de renseignement, de défense et de sécurité intérieure, sur la question d'une réforme des services de renseignement. Cela permit principalement de développer mon intention : promouvoir un dispositif cohérent et solide articulant contrôles parlementaires, juridictionnels et administratifs. Mais au-delà, affirmai deux convictions : la certitude que le premier des moyens pour exercer le contrôle était d'adopter une loi claire et appropriée donnant aux services une base statutaire et comme le renseignement s'était hissé au rang d'activité essentielle à la protection d'une démocratie, et comme les services dédiés étaient des services publics à part entière, il était indispensable que « le Parlement se saisisse d'un champ d'intervention dont il a été trop longtemps exclu sans raison ».

Président de la commission des Lois à partir de juin 2012, j'ai lancé une mission d'information avec 15 députés dont le rapport intitulé « Pour un état secret au service de notre démocratie » fut adopté par la commission le 14 mai 2013. Ce rapport défend l'idée que le renseignement est une « politique publique » et, à ce titre, doit faire l'objet d'une évaluation et de préconisations destinées à améliorer son efficacité.⁴

3. Etude des régimes au Royaume-Uni et aux États-Unis.

4. Retrouver les étapes de la loi 2015 dans la partie 5 « L'encadrement progressif du renseignement » pages 26 à 29 de ce rapport.



Comment les travaux de la délégation parlementaire au renseignement ont-ils nourri le projet de loi ?

Créée en 2007, la délégation parlementaire au renseignement n'a pas plaidé immédiatement pour un encadrement des services de renseignement. Dans son rapport 2013⁵, la délégation reconnaissait, malgré les avancées de la LPM qu'elle saluait, que notre pays « *ne [disposait] pas à ce jour d'un véritable régime juridique complet* » et en imputait la responsabilité à la difficulté de « *garantir un équilibre satisfaisant entre les exigences constitutionnelles de sauvegarde des libertés publiques et individuelles, d'une part, et de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et de préservation de l'ordre public, d'autre part* ».

En tant que président de la commission des lois, je fus président de la DPR pour un an de 2014 à 2015. C'est dans ce cadre que j'avais obtenu du président de l'Assemblée nationale que, pour la première fois depuis sa création en 2007, ait lieu un débat en séance publique sur le rapport d'activité 2014 de la délégation⁶. Celui-ci fut organisé le 10 février 2015, un mois avant la présentation du projet de loi renseignement en conseil des ministres⁷.

Ce fut un débat original parce qu'il était évidemment trop rare que l'hémicycle résonne de propos évoquant franchement et sérieusement les services de renseignement. Celui-ci fut organisé le 10 février 2015, un mois avant la présentation du projet de loi renseignement en conseil des ministres et se concluant par vingt-

deux préconisations élaborées après treize auditions de personnalités que j'avais conduites. Soucieux de peser sur les arbitrages internes au Gouvernement, j'avais évidemment mis l'accent sur les avantages d'une « *loi cadre* ».

Il fallait oser défendre une loi ambitieuse.

L'intérêt de cette initiative fut de préciser ce qu'était pour le pouvoir législatif, le contrôle des services de renseignement.

Quel rôle avez-vous joué dans la structuration du projet de loi renseignement de 2015 ?

Après avoir lancé une mission d'information déjà évoquée, j'ai continué mon travail de recherche⁸, de sensibilisation⁹ et raffermi mon expertise par ma participation aux travaux de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) où j'avais obtenu d'être nommé.

Mes efforts ne parvinrent cependant pas à convaincre mes interlocuteurs du pouvoir exécutif. Il me fallait alors prendre une initiative, ce que je fis en décidant à la fin de l'année 2013 de rédiger une proposition de loi globale, exercice qui se termina au printemps 2014.

Pour le Gouvernement, la négociation est une démarche anticipatrice destinée à éviter que des difficultés ne se posent. Mais pour être invité à la table, il faut au préalable avoir été choisi. Et la capacité à négocier n'est reconnue qu'à ceux qui disposent préalablement de la force et qui sont capables de s'en servir¹⁰.

5. « Rapport d'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013 », Rapport au nom de la Délégation parlementaire au renseignement, Sénat, n°462, 16 avril 2014.

6. « Rapport d'activité de la Délégation parlementaire au renseignement – an 1 », Rapport au nom de la Délégation parlementaire au renseignement, Assemblée nationale, n°2482, 18 décembre 2014.

7. Présenté en Conseil des ministres le 19 mars 2015.

8. « Les enjeux du contrôle et de l'efficacité du renseignement français », Revue Géoéconomie, n°67, novembre-décembre 2013.

9. Conférence « Vers un nouveau cadre juridique pour les activités de renseignement », ANAJ-IHEDN, 15 mai 2013 et « Numérique, renseignement et vie privée : de nouveaux défis pour le droit », Journée d'étude organisée par la commission des Lois du Sénat, 22 mai 2014, communication sur « prévention/répression et atteintes à la vie privée ».

10. « La négociation de la loi par les acteurs privés », La Gazette du Palais numéro hors-série, 18 mai 2018.



Ce texte ne fut pourtant jamais enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale car le 9 juillet 2014 se tint au palais de l'Élysée le deuxième conseil national du renseignement du quinquennat de François Hollande qui décida, à rebours des réticences entendues jusqu'alors, que le Gouvernement prendrait l'initiative d'un projet de loi. Le même jour, j'apprenais pourtant avec gourmandise que la base du prochain travail interministériel serait ma proposition de loi. Je fus associé à ce travail, à titre totalement dérogatoire. L'orientation générale restait le fruit de compromis permanents à l'équilibre précaire. Les différentes versions du texte en ma possession traduisaient ces luttes d'influence. Un point faisait cependant consensus : la volonté de présenter ce texte pour ce qu'il voulait être : un cadre normatif similaire à celui existant dans la plupart des démocraties occidentales, pour le service public du renseignement, dans le respect de nos spécificités juridiques et des valeurs républicaines de notre République.

Comment décririez-vous l'état d'esprit du Parlement au moment des débats ?

Était-il dominé par l'urgence sécuritaire ou par la volonté d'encadrer durablement les pratiques des services de renseignement ?

Qu'elle était votre vision de l'équilibre entre sécurité et liberté ?

Cette loi cadre ne devait pas être un texte de circonstance. Cependant, le terrorisme qui frappa la France le 7, 8 et 9 janvier 2015 modifia considérablement le calendrier parlementaire. Le projet de loi fut annoncé par le Premier ministre, M. Manuel Valls, devant l'Assemblée nationale en ouverture d'une séance spéciale d'hommage aux victimes des attentats.

Adopté en conseil des ministres le 19 mars 2015, le Premier ministre insistait sur la double vocation du texte : donner aux services de renseignement des moyens à la hauteur de la menace à laquelle ils sont confrontés et garantir la protection des libertés publiques en subordonnant le recours aux mesures de surveillance à l'autorité du pouvoir politique et à un double contrôle, celui d'une autorité extérieure indépendante et celui du Conseil d'État. Équilibre qui était convergent avec mes propositions malgré quelques surprises ou déceptions.

Comme l'étape suivante allait être parlementaire, j'espérais pouvoir convaincre mes collègues de rectifier ces fragilités. Ainsi, ceux de la commission des lois ne virent aucune difficulté à ce que je sois désigné comme rapporteur dès le 18 mars. Après des auditions me permettant un travail encore plus approfondi et en cohérence avec mes différents écrits, j'ai proposé un certain nombre d'amendements au texte dont certains pouvaient être en contradiction avec le projet de loi.

Le texte fut adopté en première lecture par un vote solennel le 5 mai 2015¹¹. En dépit de la profusion des reproches - injustifiés à mes yeux - sur sa philosophie « *ultra sécuritaire* », ce texte encadrait réellement l'activité des services, ouvrait les voies de la saisine des tribunaux aux citoyens pour les contestations individuelles et améliorait l'efficacité des outils de l'État dans la lutte contre les menaces.

Pour autant le large consensus parlementaire qui avait entouré les débats n'avait pas fait taire les critiques. C'est pourquoi le Président de la République, le 19 avril 2015, quelques jours avant le vote solennel de l'Assemblée lors d'une émission sur Canal Plus indiqua qu'il saisirait le Conseil constitutionnel. Il souhaitait ainsi apporter la « *garantie* » que le texte serait bien « *conforme* », à la Constitution même si pour lui « *cette loi ne*

11. Sur 524 suffrages exprimés, 438 députés votèrent pour, et seulement 86 contre (35 Les Républicains, 12 communistes, 11 écologistes, 11 UDI, 10 socialistes, 7 non-inscrits).



remettait en aucune façon en cause les libertés ». C'était une première sous la V^e République.

Quels ont été, selon vous, les points les plus sensibles ou clivants lors des discussions parlementaires ?

Notre vie politique est régulièrement brouillée par nombre d'idées fausses ou reçues très vivaces.

Le monde de renseignement, l'activité des « services secrets » avec son cortège de fantasmes et de caricatures offrait une formidable capacité d'épanouissement à des idées réductrices.

Et sans réelle surprise, le débat sur le projet de loi fut donc une caisse de résonance spontanée pour ces mythes contemporains.

Je me suis par exemple longuement attardé à démontrer que ce projet ne visait pas « l'organisation d'une surveillance indifférenciée de masse », critique complaisamment reprise dans les médias. Ce n'était, en effet, pas seulement inexact mais c'était surtout faux.

Mais les deux principaux débats ont porté sur les délais de conservation des renseignements collectés et les régimes d'urgence.

Sur ce dernier point, le Gouvernement avait prévu deux régimes d'urgence permettant aux services de mettre en œuvre des techniques de renseignement sans en aviser *a priori* la CNCTR : l'une « absolue », l'autre « opérationnelle ». Je me suis opposé dès l'origine à cette approche, estimant que les dérogations permises étaient trop amples. C'est le Conseil constitutionnel qui a fini par censurer la mention « d'urgence opérationnelle » en raison d'une « atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances ».

La création de la CNCTR a-t-elle été envisagée dès le début ou est-elle apparue comme une réponse aux inquiétudes exprimées par certains parlementaires ou acteurs de la société civile ?

Comment avez-vous pensé la fonction et le positionnement de la CNCTR ?

Une commission de contrôle a été introduite dès l'origine du projet de loi. Cependant, ses missions et son envergure ont fait l'objet de nombreuses luttes politiques et d'amendements pendant l'étude du projet de loi sur le renseignement par les deux chambres.

À l'origine, l'ambition était haute. Les préconisations de la mission d'information que j'avais menée, étaient l'institution d'une « *Commission de contrôle des activités du renseignement (CCAR) construite sur le modèle abouti de la CNCIS qu'elle absorberait* »¹². Il ne s'agissait plus d'une simple structure consacrée à l'encadrement de techniques mais bien de construire un contrôle externe de légalité et de proportionnalité sur l'ensemble des activités des services.

Comme attendu, la compétence de la CNCTR était disputée. Les uns avançaient un syllogisme *a priori* imparable : la finalité du renseignement était notamment la préservation de l'ordre public ce qui relevait du champ de la police administrative et justifiait donc la compétence d'une autorité administrative autant que du juge administratif. Mais les autres répliquaient par un autre syllogisme tout aussi inévitable : la loi, compte tenu de ses finalités et des techniques mises en œuvre, était une atteinte particulièrement violente aux libertés individuelles ; elle entraînait donc dans le champ d'application de l'article 66 de la Constitution et entraînait de ce fait obligatoirement la compétence du juge judiciaire.

12. « Contrôler les services : ode à la CNCIS », CNCIS, 21^{ème} rapport d'activité 2012-2013, Documentation française, 2014.



Je me suis battue pour que cette autorité ait un rôle clé dans cette nouvelle organisation du renseignement. Sur les 162 amendements que j'avais déposés en commission des lois, 29 visaient les prérogatives et les missions de la CNCTR. Je n'ai évidemment pas gagné l'ensemble des combats mais j'ai pu contribuer, avec un certain nombre de députés, à participer à la structuration de la CNCTR, à élargir ses prérogatives et à mieux assurer son indépendance.

Y a-t-il eu des auditions marquantes ou des contributions externes qui ont particulièrement éclairé le travail parlementaire ?

Entre le 18 et le 30 mars 2015, soixante-quatorze personnes furent auditionnées représentant trente-cinq structures, associations, syndicats, instances spécialisées ou entreprises notamment œuvrant dans le numérique. J'avais aussi pris l'initiative de demander au Gouvernement que l'avis de la CNIL soit rendu public afin d'éclairer pleinement les travaux du Parlement. Ce qui fut fait le 19 mars 2015.

Tous nos interlocuteurs ont contribué à tenter de résoudre l'équation funambule entre la liberté et la sécurité propre à la démocratie tout comme sa contradiction intrinsèque : tout à la fois se protéger et se dévoiler.

Les associations se retrouvaient dans la promotion de « l'État de droit » reconnaissant par exemple que la simple définition par la loi des missions des services de renseignement, en lieu et place de détails disparates piochés dans quelques textes réglementaires organiques ou dans des déclarations officielles, était un progrès. En effet, non seulement cette seule avancée allait permettre des contestations

juridiques mais elle allait aussi contraindre les services à justifier en toutes circonstances et non seulement à l'occasion de la mise en œuvre de telle ou telle technique de recueil d'information, qu'ils agissaient dans les limites et au profit des finalités définies par la loi.

Là où hier les services considéraient classiquement que leur légitimité l'emportait par principe et en toute circonstance sur toute autre considération politique ou juridique, conformément à la doctrine implicite de la « *raison d'État* », demain ils allaient devoir intégrer le respect du principe inverse, leurs prérogatives particulières n'étant admises qu'à la condition qu'elles soient justifiées et strictement proportionnées à l'objectif de politique publique recherché.

Avec le recul, êtes-vous satisfait de l'équilibre trouvé par le Parlement entre sécurité nationale et protection des libertés fondamentales dans le cadre de cette loi ?

Et referiez-vous les mêmes choix aujourd'hui ?

La stratégie reposait sur une idée : la France ne pouvait rester la seule démocratie occidentale dans laquelle le Parlement était privé d'exercer un contrôle sur les services de renseignement. Depuis l'origine des services français, le contrôle était l'antonyme de l'efficacité, l'un étant *a priori* négativement fonction de l'autre. Il fallait donc inverser cette approche pour démontrer que l'établissement d'un cadre juridique était l'unique réponse permettant une augmentation des moyens pour les services en même temps qu'une protection de leurs personnels tout en s'assurant du respect des libertés individuelles et collectives grâce notamment à l'extension des compétences parlementaires¹³.

13. « Contrôler les services, la juste place du parlement », CNCIS, 23^{ème} rapport d'activité 2014-2015, Documentation française, 2015.



2015 restera donc une année particulière pour les services français de renseignement et pour le Parlement. Les services doivent dorénavant agir dans un cadre balisé sous le regard d'une pluralité d'instances aux approches croisées. Il faut s'en féliciter tant leur activité a été considérablement renforcée et ce, dans un contexte de menace terroriste élevée et durable.

Il reste que l'élaboration de cette loi fut rapide en regard des décennies où le Parlement détourna, volontairement ou non, son regard. Conformément à mon intuition initiale, l'exercice ne fut cependant pas facile comme le rappela une tribune que j'ai eu l'honneur de cosigner avec Michel Rocard, le premier Premier ministre à s'être réellement intéressé aux services et publiée dans *Le Monde* à l'issue des débats¹⁴. Mais ce fut du bel ouvrage.

14. « Notre projet de loi encadre le renseignement et renforce l'État de droit », *Le Monde*, 25 juin 2015.

LA CONSTRUCTION PARLEMENTAIRE DE LA LOI

REGARDS CROISÉS



**Témoignage
de Philippe Bas,**
Membre du Conseil
Constitutionnel,
ancien ministre et
ancien président de la
commission des lois du
Sénat

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Secrétaire général de la présidence de la République sous Jacques Chirac (2000-2005)
- Ministre délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la Famille (2005-2007) puis ministre de la Santé et des Solidarités (mars-mai 2007)
- Sénateur (2011-2025) et président de la commission des lois du Sénat (2014-2020)

Le souvenir de la discussion au Sénat du texte qui allait devenir la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement demeure parmi les plus importants de ma vie parlementaire.

Alors président de notre commission des lois et rapporteur de ce texte, je considérais que ce débat allait nous conduire « au cœur de notre contrat social ». Dix ans après, je n'ai pas changé d'avis. Le projet de loi qui nous était soumis à la suite des travaux de notre délégation parlementaire au renseignement confrontait en effet les intérêts fondamentaux de la Nation et la sauvegarde de vies humaines à des exigences aussi fortes que le respect de la vie privée et la garantie des libertés fondamentales. À mes yeux, il n'y avait certes pas d'impératif plus élevé que la sauvegarde de la vie humaine, mais le combat pour la sécurité ne pouvait justifier que des restrictions aux droits et libertés strictement et évidemment nécessaires, sous le contrôle d'un juge rompu à l'exercice de ce type d'appréciation, conscient des exigences de l'action publique dans ce domaine spécifique, mais également particulièrement exigeant quand les droits fondamentaux de la personne humaine sont en cause. Ce juge, c'est le Conseil d'État.

Les questions auxquelles nous avions à répondre étaient bien sûr d'essence politique, au sens le plus élevé du terme. Comment renforcer la sécurité sans mettre en péril les libertés ? Comment assurer l'efficacité d'une action de renseignement, qui implique le secret, tout en la soumettant à des limites, lesquelles imposent au contraire de porter sur elles un regard extérieur indépendant ? Dans leur principe, ces questions n'étaient certes pas nouvelles, mais elles se posaient



dans un contexte marqué par le regain d'un terrorisme de masse et par une aggravation du grand banditisme, à propos de moyens d'intrusion dans la vie privée toujours plus puissants, moins facilement détectables, plus massifs et, qui plus est, intégralement placés entre les mains de l'État pour l'exercice de la police administrative, et non du juge judiciaire dans le cadre de la répression pénale.

Ces moyens n'ont cessé depuis lors de se diversifier et de s'amplifier encore, tant et si bien que le législateur a déjà dû intervenir à plusieurs reprises pour préciser les conditions légales de leur utilisation, sous le contrôle vigilant du Conseil Constitutionnel.

Face à ces questions, la République n'était heureusement pas dénuée de références permettant de trouver des réponses. Elle avait depuis longtemps inventé une méthode. Cette méthode consiste à approfondir l'État de droit en s'appuyant sur nos institutions et nos procédures légales, et en refusant l'arbitraire de textes d'exception, où la fin justifierait les moyens, où l'urgence s'imposerait au droit, où nécessité ferait loi dans le silence de la loi.

L'exigence du Sénat fut donc d'inscrire nos réponses dans un régime de droit commun en s'inspirant de la loi de 1991 sur les interceptions de sécurité. C'est ainsi que nous resterions fidèles aux équilibres posés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui a su proclamer les droits « naturels et imprescriptibles de l'homme » tout en fixant certaines bornes à ces droits pour « défendre [...] les actions nuisibles à la société », comme elle l'énonce dans son article 5. Et quoi de plus nuisible à la société que les actions que nos services de renseignement sont chargés de prévenir pour protéger les intérêts vitaux de la nation et la vie de nos concitoyens ?

Il s'agissait de donner un cadre légal aux services de renseignement pour prévenir des crimes et défendre nos intérêts nationaux. Ces services,

pour certains d'entre eux au moins, exprimaient d'ailleurs fortement le besoin de ce cadre légal pour sécuriser le travail de leurs agents. À défaut, s'il advenait qu'une voie de fait mettant en cause certains d'entre eux soit constatée, ils pouvaient à tout moment être poursuivis par la justice pour avoir porté atteinte à des droits aussi fondamentaux que le respect de la vie privée. Intervenant dans le cadre d'une mission autorisée après vérification du respect de règles et de procédures rigoureuses pour des finalités limitativement énumérées, il se trouveraient désormais protégés par la loi. Cette sécurisation était donc un impératif majeur non seulement pour éviter des surveillances abusives de nos concitoyens ou d'étrangers présents en France mais aussi pour apporter des garanties juridiques aux agents des services spéciaux.

L'encadrement des techniques de renseignement apparaissait nécessaire à plusieurs stades : lors de l'autorisation des actions de renseignement en fonction de finalités et de critères précis, au moment de la mise en œuvre des techniques et, enfin, par l'intervention d'un juge chargé de faire respecter nos droits fondamentaux. Avec cette loi, nous avons voulu introduire des garanties pour nos concitoyens là où il n'y en avait pas, passer du non-droit au droit, et certainement pas créer une surveillance de la population sans limites ni contrôles.

Notre ligne directrice était simple : plus les techniques de renseignement utilisées seraient intrusives, plus les garanties devraient être importantes.

Il fallait que le contrôle fût rendu pleinement effectif. Pour qu'il le soit, une autorité indépendante devait être instituée, afin de vérifier que les conditions légales seraient réunies préalablement à toute utilisation des techniques de renseignement. Ce serait la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement



qui célèbre cette année le dixième anniversaire de sa création. Il fallait aussi que cette autorité fût dotée de pouvoirs d'investigation étendus et de moyens humains, matériels et juridiques convenables. Enfin, si l'urgence devait pouvoir être prise en compte dans la procédure d'autorisation du recours aux techniques de renseignement, il fallait pouvoir s'assurer qu'elle soit tellement exceptionnelle et tellement contrôlée qu'elle ne puisse vider la procédure de droit commun de sa substance. Le Conseil Constitutionnel s'est montré particulièrement exigeant sur ce point.

À nos yeux, l'indépendance de la CNCTR vis-à-vis du Gouvernement devait être assurée par sa composition, ses moyens d'action, ses prérogatives et son accès aux données recueillies. Sur toutes ces questions, le Sénat a inscrit dans le texte de la loi des garanties supplémentaires.

Composée de neuf membres, la CNCTR a d'emblée affirmé son indépendance et trouvé sa place dans le respect de la séparation des pouvoirs, étant constituée de représentants du pouvoir législatif et du pouvoir juridictionnel, sans aucune représentation du pouvoir exécutif. De plus, Jean-Pierre Raffarin, alors président de la commission des affaires étrangères et de la défense de notre assemblée et rapporteur pour avis de la réforme, et moi-même avons conjointement déposé une proposition de loi organique soumettant la désignation du président de la CNCTR à un vote des commissions compétentes des deux assemblées, en application de l'article 13 de la Constitution, pour conforter son indépendance par rapport au Gouvernement.

Une fois l'avis de la CNCTR rendu, le Premier ministre devrait prendre une décision d'autorisation, sans pouvoir la déléguer à un nombre excessif de personnes. Comme dans le cas de la commission nationale des interceptions de sécurité créée en 1991, nous pensions qu'il suivrait généralement cet avis, d'autant plus que, dans le cas contraire, le contrôle du Conseil d'État allait devenir pleinement effectif. Nous ne

nous sommes pas trompés ... mais chacun sait que l'avenir n'est pas écrit et il n'y a pas mieux que la perspective d'une annulation contentieuse pour préserver un Gouvernement de la tentation d'abuser de ses pouvoirs.

Pour inscrire pleinement la régulation des activités de renseignement dans un cadre légal, la question du juge était donc primordiale. Au juge de l'autorité publique revient la mission de soumettre l'action publique au respect de la légalité et de suspendre ou d'annuler ses excès de pouvoir. Au juge pénal revient de sanctionner les crimes et délits, y compris s'ils ont été commis par un agent de l'autorité publique dans l'exercice de sa fonction en pénétrant irrégulièrement dans un domicile ou en interceptant illégalement des correspondances. Ce modèle français a une valeur constitutionnelle. Il présente de nombreux avantages. Il a le mérite de couvrir la prévention autant que la répression et la réparation.

La police administrative à laquelle se rattache l'activité de renseignement consiste en l'action préventive de l'État contre le crime et la délinquance, pour les empêcher. Dans le cas de la police préventive, des vies peuvent être en jeu : il faut agir vite, sur le fondement d'éléments parfois minces. On mesure, avec la lutte contre le terrorisme, à quel point cette mission régaliennne est vitale, car elle vise en dernier ressort à empêcher des crimes abominables. Cependant, elle doit être soumise au principe de légalité, sous le contrôle de son juge, pour que la fin, aussi noble soit-elle, ne justifie que l'engagement de moyens légaux et proportionnés. Lors de la discussion de la loi de 2015, le Sénat a tenu à renforcer cette exigence en rendant le contrôle du Conseil d'État opérant, car il ne l'était pas.

Si l'on voulait vraiment donner au Conseil d'État un rôle régulateur, il fallait qu'il pût se prononcer aisément pour sanctionner d'éventuels abus. C'est pourquoi nous avons prévu qu'il suffirait de trois membres de la CNCTR pour contester une mesure de surveillance devant la haute



juridiction. Le Conseil d'État a vu aussi ses pouvoirs étendus : il peut suspendre les mesures contestées, les annuler, ordonner la destruction des renseignements recueillis, indemniser les victimes d'une surveillance irrégulière. À partir d'un accès illimité aux pièces du dossier, il peut ainsi intervenir vite et fort, en annulant les actes qu'il jugerait illégaux et en ordonnant la destruction de tous les documents et informations irrégulièrement réunis. Le secret de la défense nationale ne lui est pas opposable dès lors que la loi a mis en place une formation spécialisée au sein du Conseil et permis de déroger au caractère contradictoire de la procédure pour ne pas dévoiler d'informations secrètes sur la place publique. De plus, les informations contenues dans ses décisions en matière de renseignement sont étroitement limitées par le texte.

Mais en donnant sous de strictes conditions un cadre légal à des pratiques de renseignement aussi intrusives et exceptionnelles que la pose de micros dans des domiciles ou des bureaux, l'installation de balises dans des véhicules ou la captation à distance des données du disque dur d'un ordinateur, la loi allait aussi rejeter dans la catégorie des délits les mêmes agissements mis en œuvre en dehors de ce cadre. Elle a ainsi ouvert un nouveau champ d'action au juge pénal pour condamner et punir toute dérive illégale dans l'activité d'agents des services spécialisés. Tout ce qui n'entre pas dans le cadre légal peut désormais relever du délit d'atteinte au respect de la vie privée ou de violation du domicile. Le Sénat a voulu que la loi le dise expressément. Nous avons aussi voulu asseoir l'autorité de la CNCTR en instaurant un délit d'entrave sanctionné par le juge pénal si un service de l'État refuse de répondre à ses demandes.

Il ne m'appartient pas de commenter dans le détail les décisions qui ont été rendues par le Conseil Constitutionnel en la matière. Le législateur que j'étais alors a cependant été heureux que la loi ait été presque intégralement validée par la décision

n°2015-713 DC du 23 juillet 2015. Ce n'était pas gagné d'avance dans une matière aussi sensible. La détermination d'un équilibre préservant les droits fondamentaux des individus sans altérer les capacités d'action de l'État était malaisé. Il faut croire qu'elle a abouti à un résultat satisfaisant ! En tout cas, ce dispositif légal est aujourd'hui entré dans les pratiques de notre République. Nul doute que l'autorité acquise par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement y soit pour beaucoup ! C'est la démonstration que l'état de droit n'est pas condamné à régresser et qu'il ne doit pas être considéré comme une entrave à l'efficacité de l'action publique, bien au contraire puisqu'il impose à celle-ci de se déployer dans des conditions acceptables par tous. À cet égard, le rôle des contre-pouvoirs, qu'il s'agisse du Sénat dans l'ordre législatif, du Conseil Constitutionnel et des autres juridictions dans l'ordre juridictionnel ou d'une autorité indépendante comme la CNCTR dans l'ordre administratif, s'est une fois de plus révélé essentiel à la consolidation de notre démocratie libérale.

L'APPORT DE LA LOI RENSEIGNEMENT, Y COMPRIS SES MODIFICATIONS, À LA PROTECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

REGARDS CROISÉS DE DEUX UNIVERSITAIRES



Témoignage de Bertrand Warusfel,

Professeur de droit
public à l'Université
Paris 8

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Avocat du barreau de Paris
- Vice-président de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)

Quels sont les apports principaux de la loi en matière de protection des libertés publiques ?

Y-a-t-il des manques, des défauts ou des risques ?

L'impact de la loi ne peut se faire sentir que s'agissant de droits fondamentaux susceptibles de subir des atteintes du fait des impératifs de sécurité nationale visés à l'article L.811-3 CSI.

Pour l'essentiel, la mise en œuvre des techniques de renseignement contrôlées ne peut porter atteinte qu'au secret de la vie privée et à ses démembrements que sont la protection des données personnelles, le secret des correspondances et l'inviolabilité du domicile.

S'agissant du respect des données à caractère personnel, l'arrêt de la CJUE Quadrature du Net du 6 octobre 2020 a confirmé que des motifs de sécurité nationale pouvaient effectivement justifier de telles atteintes, mais sous certaines conditions et limites.

Si l'on veut identifier les techniques de recueil de renseignement les plus susceptibles de donner lieu à de possibles abus, on citera tout d'abord la pénétration dans les lieux privés (prévue à l'article L.853-3 du CSI) qui peut porter une atteinte particulièrement grave à l'inviolabilité du domicile sans préjudice de l'exigence de vérifier qu'il n'existe pas de possibilité d'utiliser une technique moins intrusive.

Mais, comme le dernier rapport de la commission l'a bien relevé, c'est aussi le cas de la captation de données informatiques qui connaît actuellement un engouement certain alors même que en raison de son caractère extrêmement intrusif l'article L.853-2 CSI prévoit également de ne l'autoriser que lorsque les données ne peuvent être recueillis par une autre voie.



Quel regard portez-vous sur la philosophie générale de la loi, qui vise à encadrer fortement des techniques intrusives tout en permettant une action efficace contre les menaces ?

Je partage la logique d'ensemble de la loi, notamment en ce qu'elle s'est appuyée sur l'expérience accumulée pendant la durée de mise en œuvre de la loi du 10 juillet 1991.

Un autre aspect positif de la loi de 2015 réside dans ses quatre premiers articles (désormais codifiés aux articles L.801-1 et L.811-1 à L.811-3 du code de la sécurité intérieure) qui, bien au-delà des seules techniques contrôlées, encadrent l'ensemble des missions des services spécialisés de renseignement. En revanche, les nombreux autres services de police et de sécurité qui composent le « second cercle » (par application de l'article L.811-4 CSI) échappent à la définition des activités de renseignement fixée par l'article L.811-2 CSI, ce qui pourrait être une source de vulnérabilité du dispositif légal.

En 2015, le législateur a voulu concilier impératifs de sécurité et respect des libertés fondamentales. Dix ans après, estimez-vous que cet équilibre soit toujours garanti ?

La loi recherche effectivement un équilibre entre d'une part, la légitimation des activités de renseignement et le renforcement de leurs moyens techniques et juridiques et d'autre part le contrôle de la mise en œuvre de ces mêmes moyens intrusifs.

Mais cet équilibre reste imparfait puisque seuls certains des moyens de renseignement numérique sont effectivement soumis au contrôle de la CNCTR alors que le renforcement des moyens humains et financiers des services a été et demeure nettement plus large.

On peut déplorer la rédaction parfois trop imprécise de certains intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L.811-3 CSI : en particulier la prévention « *des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique* » ainsi que celle « *de la criminalité et de la délinquance organisées* ». La CNCTR doit y apporter une vigilance particulière et devra sans doute durcir sa doctrine d'interprétation de ces deux motifs, dont une interprétation extensive pourrait s'avérer dangereuse pour le respect des libertés.

Est-ce que les voies de recours ouvertes aux citoyens sont réelles et effectives ?

Ont-elles déjà produit des effets notables ?

Si l'on s'en tient à l'appréciation de l'effectivité des recours existant en France, l'arrêt récent de la CEDH du 16 janvier 2025, semble valider tant le recours à la CNCTR que celui devant la formation spécialisée du Conseil d'État. Mais la CEDH n'a étudié ces deux procédures que dans la perspective étroite d'une vérification de l'épuisement des voies de recours internes.

Sur le plan des principes, la compétence reconnue à la formation spécialisée du Conseil d'État est un aspect majeur du dispositif de 2015, notamment en ce qu'elle écarte pour la première fois l'obstacle du secret de la défense nationale qui empêchait tout réel contentieux dans les matières de sécurité nationale.

Mais pour autant, ce recours juridictionnel n'a pas encore trouvé sa place ni prouvé son effectivité. En effet aucun recours contentieux significatif en matière de techniques de renseignement n'a été tranché par ses soins et cela est vraisemblablement dû à une double restriction :

- d'une part, celle d'une pratique extrêmement limitée du principe du contradictoire,

- d'autre part, du fait qu'aucun mécanisme de notification *a posteriori* ne soit prévu, ce qui ne permet pas au citoyen qui aurait fait l'objet d'une surveillance abusive d'en être prévenu et de pouvoir agir au contentieux.

Il serait d'autant plus nécessaire de renforcer les garanties procédurales devant la formation spécialisée du Conseil d'État que le Conseil constitutionnel a récemment censuré une disposition du code de justice administrative (en matière de contentieux des étrangers) qui permettait de ne révéler qu'au juge administratif et non au requérant l'existence et le contenu de motifs de sûreté de l'État censés justifier la décision administrative contestée.

Selon le Conseil, « la personne peut se trouver privée de toute possibilité de connaître et, par conséquent, de contester les éléments ayant fondé la mesure administrative prise à son encontre. En outre, faute d'avoir connaissance de ce qui fonde la décision rendue par le juge, elle ne peut exercer utilement les voies de droit qui lui sont ouvertes ». Il en déduit « qu'en prévoyant une telle dérogation au caractère contradictoire de la procédure devant le juge administratif, le législateur n'a pas opéré une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles » (Conseil constit., n°2025-1147 QPC, 11 juillet 2025).

Il en va différemment du contrôle indépendant exercé par la CNCTR. Ce mécanisme, déjà éprouvé lorsque la CNCIS contrôlait le recours aux interceptions de sécurité et aux données de connexion, a été indirectement validé par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 6 octobre 2020, sous la seule réserve que ce recours à la CNCTR débouche *in fine* sur une décision contraignante. Comme le législateur a modifié le texte en 2021 afin d'imposer une saisine obligatoire du Conseil d'État en cas de désaccord entre la commission et le Premier ministre, on peut considérer que le mécanisme est pleinement effectif.

Il n'y a pas de cadre légal sur les échanges d'information entre services français et services étrangers. Quel est selon vous l'impact pour la protection des droits ?

L'échange permanent de données et d'analyses est un aspect essentiel des activités de renseignement, en particulier en matière d'antiterrorisme et de contre-ingérence. Il est donc nécessaire que ces échanges, et plus particulièrement les flux entrants, puissent être contrôlés par la CNCTR pour que la commission puisse s'assurer qu'un service n'obtient pas d'un homologue étranger des données dont le Premier ministre aurait interdit ou limité le recueil en France.

Un tel accès bien encadré ne portera pas atteinte à la coutume dite du « tiers service », dès lors que la CNCTR est un organe qui dispose d'un accès exclusif et sécurisé aux données classifiées de renseignement français et qui peut donc s'engager à leur assurer une protection identique aux données de renseignement collectées sous l'empire du droit français.

Il serait nécessaire de renforcer l'efficacité du travail de la commission

Pour conclure, il serait nécessaire de renforcer l'efficacité du travail de la commission d'un double point de vue. Tout d'abord sur le plan humain et financier, la vingtaine d'agents affectés à la CNCTR paraît trop peu étoffée pour traiter dans les meilleures conditions toutes les demandes d'avis et les contrôles techniques nécessaires. Ensuite, la nécessité de suivre de bout en bout le recueil et l'exploitation des données devrait justifier un partenariat entre la CNCTR et la CNIL afin que cette dernière puisse coordonner les vérifications qu'elle effectue sur les fichiers de renseignement avec les contrôles *a posteriori* de la CNCTR.



L'APPORT DE LA LOI RENSEIGNEMENT, Y COMPRIS SES MODIFICATIONS, À LA PROTECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

REGARDS CROISÉS DE DEUX UNIVERSITAIRES



Témoignage de
Béatrice Guillaumin,
Maître de conférences
à l'Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Membre du Centre d'études et de recherches sur l'administration publique de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne
- Auteur de *L'appareil français de renseignement : une administration ordinaire aux attributs extraordinaires*, éditions Mare et Martin, 2024
- Rédactrice en chef adjointe de la Revue *Études françaises de renseignement et de cyber*

Quels sont les apports principaux de la loi en matière de protection des libertés publiques ?

Y a-t-il des manques, des défauts ou des risques ?

Affirmer que les activités menées par les services de renseignement portent atteinte aux droits et libertés relève de l'évidence. Les ingérences dans le droit au respect de la vie privée, dans l'inviolabilité du domicile ou encore au secret des correspondances¹⁵ sont consubstantielles aux activités de surveillance. Au demeurant, si les standards internationaux autorisent de telles ingérences, ce n'est qu'à la condition qu'elles poursuivent un objectif de sécurité, qu'elles soient légalement fondées et qu'elles s'exercent dans un cadre qui empêche toute utilisation abusive¹⁶. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) est à cet égard particulièrement prolixe¹⁷. La profonde

15. Conformément à l'article 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ». Outre la protection offerte par ledit article, le Conseil constitutionnel considère depuis sa décision n° 99-411 DC, du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, que le droit au respect de la vie privée entre dans le champ de l'article 2 de la DDHC de 1789 impliquant le droit au secret des correspondances et à l'inviolabilité du domicile. Il a d'ailleurs eu l'occasion de le réaffirmer (Conseil constitutionnel, Décision n° 2015-713 DC, 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. 2).

16. Article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

17. En matière de renseignement, la CEDH a eu l'occasion d'affirmer que « le pouvoir de surveiller en secret les citoyens » ne doit être admis que « dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde des institutions démocratiques » (CEDH, 6 septembre 1978, n° 5029/71, *Klass et autres c. Allemagne*, § 42 ; v. également CEDH, 26 mars 1987, n° 9248/81, *Leander c. Suède*, § 59 et CEDH, 18 mai 2010, n° 26839/05, *Kennedy c. Royaume-Uni*, § 153). Si les États disposent d'un pouvoir discrétionnaire quant au choix des modalités de cette surveillance, le dispositif doit être encadré par des garanties suffisantes contre les abus. La loi autorisant ces ingérences doit ainsi être précise (CEDH, 2 août



renovation du cadre juridique français en 2015 poursuit alors l'objectif de concilier les exigences entre prévention des atteintes à l'ordre public et sauvegarde des droits et libertés juridiquement garantis. En tant que mesure de police administrative, le recours à une technique de recueil de renseignement ne saurait dès lors échapper à cette exigence cardinale qu'est celle de sa proportionnalité à l'aune de la menace à l'ordre public qu'elle entend prévenir.

Examiner le régime juridique entourant la mise en œuvre des techniques de renseignement à travers le prisme de la légistique formelle permet d'emblée d'en prendre la mesure puisque dès l'article L.801-1 du Code de la sécurité intérieure, placé au frontispice de son Livre VIII introduit par la loi du 24 juillet 2015 et intitulé « Du renseignement », « *Le respect de la vie privée [...] est garanti par la loi. L'autorité publique ne peut y porter atteinte que dans les seuls cas de nécessité d'intérêt public prévus par la loi, dans les limites fixées par celle-ci et dans le respect du principe de proportionnalité* ». En ce sens, la normalisation s'est imposée pour répondre aux exigences de l'État de droit.

La force canalisatrice de la loi renseignement

Les services chargés d'une mission de renseignement, tels que désignés par le pouvoir réglementaire, disposent d'un panel étendu

de moyens spéciaux. Avant 2015, seules deux techniques de renseignement étaient reconnues par la loi : les interceptions de sécurité¹⁸ et l'accès administratif aux données de connexion¹⁹. Prenant la mesure de leur caractère parfois obsolète, la loi du 24 juillet 2015 consacre l'avènement d'un spectre élargi de techniques. Elle rénove ainsi les interceptions de sécurité²⁰, harmonise l'accès aux données de connexion²¹, propose d'expérimenter la surveillance algorithmique des communications électroniques – aujourd'hui pérennisée²² –, et entérine surtout certaines pratiques ayant cours *de facto* mais en dehors de tout cadre juridique comme la pose de balises pour localiser en temps réel une personne, un véhicule ou un objet²³, la captation d'images ou de sons²⁴ ou encore la pénétration informatique²⁵, le cas échéant avec intrusion domiciliaire²⁶. Par ailleurs, la surveillance des communications électroniques internationales est encadrée par la loi du 30 novembre 2015.²⁷

En 2015, le législateur a donc procédé à la légalisation du recours à des techniques inhérentes à l'activité de renseignement, mais utilisées jusqu'alors en dehors du droit.

Le cadre juridique instauré, en modifiant les conditions d'intervention des autorités publiques et en renforçant leurs compétences, déplace certes le point d'équilibre entre sauvegarde de l'ordre public et respect des droits et libertés

1984, n° 8691/79, Malone c. Royaume-Uni, § 67 ; v. également CEDH, 25 mars 1998, n° 23224/94, Kopp c. Suisse) et prévisible (CEDH, 4 décembre 2015, n° 47143/06, Roman Zakharov c. Russie).

18. Les interceptions de sécurité étaient alors encadrées par la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.

19. Introduite par la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et initialement réservée aux services spécialement habilités de la police et de la gendarmerie, cette technique permettant d'accéder aux données de connexion a été étendue à tous les services de renseignement par la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013 qui procède également à l'harmonisation de son régime et à la consécration de la technique de géolocalisation en temps réel.

20. Article L. 852-1 I. du CSI.

21. Il s'agit des réquisitions administratives auprès des opérateurs de données de connexion en temps différé (article L. 851-1 du CSI) ou en temps réel (article L. 851-2 du CSI), et de la géolocalisation d'un terminal de communication (article L. 851-4 du CSI).

22. Article L. 851-3 du CSI.

23. Article L. 851-5 du CSI.

24. Article L. 853-1 du CSI.

25. Article L. 853-2 du CSI.

26. Article L. 853-3 du CSI.

27. Dans sa décision du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions relatives à la surveillance des communications internationales en ce qu'elles n'étaient pas assorties de garanties nécessaires par rapport à l'exercice des libertés publiques. La loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales y remédie en instaurant un régime spécifique.

des administrés²⁸. Pour autant, les moyens de surveillance utilisés par les services de renseignement font l'objet d'un encadrement strict : seules certaines techniques sont autorisées²⁹ pour des finalités limitativement énumérées (entre autres : prévention du terrorisme, de la criminalité organisée, ingérences étrangères ou encore violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique)³⁰, dans un cadre temporel contraint, la conservation et l'exploitation des données ainsi collectées – contenu de communication, voix, images, documents, ou données de connexion – faisant également l'objet d'un régime juridique spécifique³¹, tout comme leur partage³². Surtout, la mise en œuvre des moyens de surveillance est soumise, à quelques exceptions près, à un dispositif de contrôle inédit qui repose sur une autorisation du Premier ministre octroyée après avis *quasi conforme* de la commission nationale du contrôle des techniques de recueil de renseignement (CNCTR)³³, *quasi conforme* en ce sens que si une technique est autorisée malgré l'avis défavorable de la CNCTR, cette dernière doit saisir le Conseil d'État qui statue dans les vingt-quatre heures, le recours

ayant pour effet de suspendre l'exécution de la mesure de surveillance³⁴. Une marge de manœuvre est toutefois préservée lorsque des circonstances d'urgence justifient que le Premier ministre ordonne la mise en œuvre immédiate d'une technique³⁵. Ce faisant, la loi du 24 juillet 2015 confie le soin à une autorité administrative indépendante, la CNCTR, de réaliser un examen de conformité des motivations du recours aux moyens de surveillance, à l'aune des principes de proportionnalité et de subsidiarité³⁶, et eu égard aux atteintes considérables que l'usage de ces techniques peut porter aux droits et libertés.

Mais l'apport de la loi du 24 juillet 2015 repose également dans la création d'une formation spécialisée au sein du Conseil d'État³⁷ dont l'office est consacré exclusivement au contentieux relatif aux techniques de recueil de renseignement et à certains fichiers de souveraineté³⁸.

Force est donc de constater que l'œuvre législative de 2015 ainsi que ses modifications ultérieures constituent l'assise de la protection des droits et libertés fondamentaux dans le cadre de l'activité de renseignement en organisant non seulement

28. La conciliation de ces exigences a été à l'origine de débats cristallisant les antagonismes entre défenseurs et détracteurs de l'essence même du texte. Le projet de loi relative au renseignement avait suscité les critiques de la CNIL (Délibération n° 2015-078, « Avis sur un projet de loi relatif au renseignement », 5 mars 2015) et du Défenseur des droits (avis n° 15-09 relatif au renseignement, 29 avril 2015). Elle a également suscité les critiques de la doctrine. V. par exemple, Christine LAZERGES, Hervé HENRION-STOFFEL, « Politique criminelle, renseignement et droits de l'homme. À propos de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 3, n° 3, 2015, pp. 761-775. Contra, v. Michel VERPEAUX, « La loi sur le renseignement, entre sécurité et libertés. À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 », *JCP G*, n° 38, 2015, 981.

29. Articles L. 851-1 à L. 855-1 C du CSI.

30. Article L. 851-3 du CSI.

31. V. pour chaque technique de recueil de renseignement les articles L. 851-1 à L. 855-1 C du CSI.

32. L'article 9 de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement organise ce partage en codifiant ses modalités aux articles L. 822-3 du CSI, et L. 854-6 du CSI en ce qui concerne la surveillance internationale.

33. Articles L. 831-1 à L. 833-11 du CSI.

34. Article L. 821-1 du CSI tel qu'issu de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Initialement, la loi du 24 juillet 2015 organisait une procédure d'avis simple, bien qu'une véritable coutume administrative ait émergé *de facto* puisque le Premier ministre suivait alors toujours l'avis de la CNCTR (CNCTR, « 4^{ème} Rapport d'activité - 2019 », 2020, p. 53). Que de telles mesures de police puissent être adoptées en dehors d'une procédure d'avis conforme a été en partie sanctionné par le Conseil d'État le 21 avril 2021 dans sa décision *French Data Network* et ce, dans le sillage de la jurisprudence *Tele2* de la CJUE du 21 décembre 2016 et *La Quadrature du Net* du 6 octobre 2020.

35. Seule une urgence dûment justifiée permet donc désormais de contourner la procédure d'avis conforme en levant le caractère suspensif de la saisine du Conseil d'État par la CNCTR. Une telle dérogation ne peut être activée pour les techniques de recueil les plus intrusives (algorithmes de l'article L. 851-3 du CSI) et ne vaut que pour certaines finalités en ce qui concerne la sonorisation de certains lieux privés et la captation d'images et de données informatiques (articles L. 851-1 à L. 851-3 du CSI).

36. Le principe de proportionnalité, qui commande la recherche de la solution la moins contraignante, emporte la consécration d'un principe de subsidiarité selon lequel l'activation d'une technique particulièrement intrusive ne saurait être autorisée que si aucun autre moyen légal n'est possible. À ce titre, l'articulation entre les chapitres I, II et III du Titre V du Livre VIII du CSI répond en réalité à une gradation entre les techniques de recueil de renseignement en raison de leur nature plus ou moins intrusive.

37. L'article 10 de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement insère au sein du Code de justice administrative (CJA) un nouveau Chapitre III bis concernant le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État lequel fait l'objet d'un examen par une formation spécialisée du Conseil d'État.

38. V. *infra*.



l'encadrement du recours aux techniques de renseignement, mais également son contrôle.

Les renoncements juridiques de la loi renseignement

En revanche, l'œuvre législative peut paraître partielle à certains égards. D'un côté, l'activité de l'appareil de renseignement à l'international est appréhendée de manière très elliptique par le droit. Ce silence poursuit l'objectif de préserver de toute sujétion des actions éminemment régaliennes, symboles de la souveraineté des États. C'est ainsi que tout un pan de l'action échappe au droit, soit que son silence soit irrésistible – l'action des services à l'étranger –, soit que son anomie soit orchestrée – partage de renseignement avec des services étrangers³⁹. De l'autre côté, l'activité de renseignement est appréhendée de manière lacunaire. Le renseignement d'origine humaine est ainsi négligé par le législateur : filature, infiltration, surveillance du courrier postal, recrutement de sources humaines échappent dès lors à tout encadrement juridique alors même que l'atteinte aux droits et libertés est tangible.

De tels silences ne sont pas sans interroger, dans la mesure où des moyens de surveillance présentant une dimension intrusive dans la vie privée des individus qui en sont l'objet baignent dans une ambiance de non-droit. Dans une telle configuration, les droits et libertés ne sauraient être pleinement protégés.

Quel regard portez-vous sur la philosophie générale de la loi, qui vise à encadrer fortement des techniques intrusives tout en permettant une action efficace contre les menaces ?

La loi du 24 juillet 2015, si elle provoque un changement radical de paradigme dans le droit vivant en encadrant l'intervention des services de

renseignement et en renforçant leur contrôle, charrie également avec elle une philosophie originale. Il s'agit en effet de résoudre un questionnement aux allures d'aporie : assurer l'efficacité des services de renseignement en leur conférant les moyens de contrecarrer les menaces à la sécurité nationale tout en prévenant le recours abusif aux techniques de renseignement susceptibles d'engendrer des ingérences disproportionnées dans les droits et libertés des individus.

La philosophie générale de la loi semble appropriée en ce qu'elle ne se contente pas d'encadrer le recours aux techniques de renseignement, mais confère également une réelle légitimité aux services de renseignement et sécurise leur action.

Elle dresse à ce titre les contours de la politique publique du renseignement, laquelle « *concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation* »⁴⁰ par la mise à disposition du Gouvernement des renseignements collectés et exploités par les services de renseignement, dont elle entérine l'existence légale. Par ailleurs, la légitimité de l'action des services de renseignement ressort de l'instauration d'une trame de contrôle crédible, au sein de laquelle la CNCTR occupe d'ailleurs une place névralgique.

L'action des services de renseignement est donc légitimée, encadrée et contrôlée dans un souci de limiter les atteintes aux droits et libertés. Toujours est-il que l'action des services de renseignement se doit de rester efficace en prévenant les menaces à la sécurité nationale – dimension difficile à évaluer pour l'observateur extérieur –, et la densification normative ne saurait empêcher les services de renseignement d'agir. C'est donc bien cette dichotomie sécurité-liberté qui irrigue

39. V. *infra*.

40. Article L. 811-1 du CSI.

le cadre juridique, le régime entourant la mise en œuvre des techniques de renseignement étant différencié à l'aune des ingérences qu'elles sont susceptibles d'engendrées : restriction des finalités pour lesquelles certaines techniques peuvent être autorisées et circonscription des services pouvant en faire usage ; modulation dans le temps de la durée d'autorisation et de la durée de conservation des données ; conditions d'exécution matérielle ; contingentement ; qualité de la personne ciblée.

De telles considérations conduisent tout de même à s'interroger sur l'équilibre effectivement réalisé entre sécurité et liberté.

Un contournement de l'esprit de la loi : l'impératif d'efficacité, assise d'une dissémination vénielle des techniques de renseignement

Si la mise en œuvre des techniques de renseignement est fortement encadrée en substance, elle l'est en revanche moins en ce qui concerne sa dimension organique. En effet, bien qu'elle constitue l'attribut singulier de certaines entités administratives, il faut bien constater que le législateur a laissé le soin au pouvoir réglementaire de désigner lesdites entités. Ce dernier s'est ainsi saisi de cette opportunité pour étendre à souhait les services autorisés à recourir à ces moyens de surveillance encadrés par le CSI, sans doute pour s'assurer que l'action en matière de renseignement soit aussi efficace que possible. D'une part, l'article L.811-2 du CSI fait référence aux *services spécialisés de renseignement* désignés par décret en Conseil d'État⁴¹. Six services spécialisés de renseignement sont expressément identifiés : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), la Direction du renseignement militaire (DRM), la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSi), la

Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), la cellule du renseignement financier TRACFIN. D'autre part, l'article L.811-4 du CSI fait référence aux *services autres que les services spécialisés de renseignement*, relevant des ministres des Armées, de l'Intérieur et de la Justice ainsi que des ministres chargés de l'économie, du budget ou des douanes. La loi poursuivait ici l'objectif de dépasser la vision très restrictive portée par le cadre juridique antérieur en organisant l'intégration d'entités concourant activement au renseignement. Là encore, le législateur a laissé le soin au pouvoir réglementaire de désigner les services concernés. L'article R.811-2 du CSI dresse à cet égard une liste exhaustive – près d'une trentaine – d'entités. S'il n'est pas étonnant d'y retrouver la Direction nationale du renseignement territorial (DNRT), la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), le Service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) ou encore la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) qui se consacrent exclusivement à l'activité de renseignement, il en va autrement de la pléthore de services de police judiciaire ici désignée, lesquels ne participent à l'activité de renseignement que de manière marginale. Il s'agit, dans une très forte proportion, de services relevant de la Direction générale de la police nationale (DGPN) comme l'Office anti-stupéfiants. L'intervention du pouvoir réglementaire a dès lors conduit à doter de nombreux services de police judiciaire de la possibilité de mettre en œuvre certaines techniques de renseignement dans le cadre de la police administrative. Cette activité demeure toutefois si accessoire qu'ils ne sauraient être considérés comme des services de renseignement à proprement parler⁴².

Certes, une telle dissémination du recours à des outils pourtant particulièrement attentatoires aux

41. Article R. 811-1 du CSI.

42. CNCTR, Délibération n° 02-2015, 12 novembre 2015 et Délibération n° 01-2017, 16 mars 2017. La CNCTR distingue notamment entre les services se consacrant exclusivement au renseignement des services de police judiciaire, qui, à titre accessoire, exerce une mission de prévention qui relève de la police administrative et les services territoriaux généralistes.



droits et libertés peut susciter des inquiétudes légitimes. Son impact sur la physionomie de l'appareil de renseignement ne doit toutefois pas être surestimé. Poursuivre l'analyse du droit par l'herméneutique des travaux parlementaires et des documents officiels conduit effectivement à rejeter l'idée selon laquelle cette assise organisationnelle consacre un appareil de renseignement à la structure hypertrophiée. Tranchant avec la galaxie de services désignés *de jure*, la pratique institutionnelle de certains organes de pilotage et de contrôle isole dix services – DGSE, DRM, DRSD, DGSI, DNRED, TRACFIN, DNRT, DRPP, SDAO et SNRP.

Les effets pervers de l'encadrement des techniques de renseignement sur l'efficacité de l'appareil de renseignement

D'aucuns ont pu craindre que la densification normative à l'endroit du renseignement ainsi que le contrôle qui l'accompagne engendrent des effets pervers sur l'efficacité même des services de renseignement. En effet, conséquences des contraintes que fait peser sur eux la loi de 2015, les services de renseignement ont dû adapter leur organisation et leur fonctionnement : recrutement et formation d'agents dédiés, consolidation des pôles juridiques, mise en conformité des systèmes de recueil, d'exploitation et de conservation du renseignement pour permettre le contrôle de la CNCTR, etc. Pour ce faire, des investissements financiers conséquents ont été réalisés, bien que le coût indirect de la normalisation du renseignement reste difficilement chiffrable. Par ailleurs, le renforcement du cadre juridique s'accompagne d'un alourdissement inévitable des procédures administratives. La mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement exige désormais que les agents qui en font les demandes consacrent du temps à répondre aux exigences de motivation qui permettent d'assurer leur légalité. Perçu par les

agents comme un excès de bureaucratie, cet alourdissement des procédures est source de frustration. Elle contribue surtout à réveiller le débat autour de la question suivante : la force du droit entrave-t-elle l'efficacité des services de renseignement ou contribue-t-elle à la renforcer ? Fruit d'une inquiétude légitime des responsables des services désireux de ne pas voir leur action contrariée par un encadrement juridique qu'ils appellent pourtant de leurs vœux, cette interrogation reste toutefois insoluble du point de vue de l'observateur extérieur.

En 2015, le législateur a voulu concilier impératifs de sécurité et respect des libertés fondamentales. Dix ans après, estimez-vous que cet équilibre soit toujours garanti ?

Répondre à cette question implique nécessairement de s'intéresser à la mise en œuvre des techniques de renseignement et à la tension permanente entre le droit et la pratique qu'un tel examen révèle.

La pratique en tant qu'assise du droit : *a priori*, un déséquilibre naissant entre impératifs de sécurité et respect des libertés

Que la pratique façonne manifestement le droit relève de l'évidence en matière de renseignement. Et pour cause, c'est cette logique qui a présidé à l'adoption de la loi de 2015. Certes, il s'agissait de rénover les interceptions de sécurité et d'harmoniser l'accès aux données de connexion. Il était toutefois surtout question de légaliser le recours à certains moyens de surveillance d'ores et déjà utilisés par les services de renseignement en dehors de tout cadre juridique, mais également de recourir, de manière expérimentale, à de nouvelles techniques de recueil de renseignement afin de prendre en compte les évolutions technologiques⁴³.

43. La loi du 24 juillet 2015 proposait d'expérimenter la surveillance algorithmique des communications électroniques (article L. 851-3 du CSI), aujourd'hui pérennisée. La loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a par ailleurs instauré une nouvelle technique expérimentale : la captation des communications satellitaires sur le territoire national afin d'anticiper le développement d'une offre alternative de télécommunications (article L. 852-3 CSI).

À cet égard, il est ici intéressant de constater que la loi du 24 juillet 2015 a fait l'objet de modifications ces dernières années, sous l'influence des services de renseignement et de leurs préoccupations quant à l'obsolescence de certains usages et à la nécessité de s'adapter aux nouveaux moyens de communication utilisés par les personnes susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. Pourtant, au regard de la pratique, la nécessité de conférer aux services de renseignement des nouveaux moyens de surveillance peine à convaincre. Deux illustrations permettent d'en prendre la mesure.

D'une part, les interceptions de sécurité, lesquelles renvoient à un type de technique de recueil de renseignement d'origine électromagnétique permettant d'accéder, d'enregistrer et de transcrire le contenu des communications et les données de connexion associées. Traditionnellement, il s'agit des écoutes téléphoniques⁴⁴ qui nécessitent le concours des opérateurs de communications électroniques et visent un identifiant téléphonique spécifique. C'est d'ailleurs la deuxième technique de renseignement la plus utilisée après l'accès aux données de connexion en temps différé⁴⁵.

Toutefois, l'individu étant en mesure de se soustraire aisément à une telle surveillance (désactivation du téléphone, possession de plusieurs périphériques dont les identifiants peuvent ne pas être rattachés à l'individu, utilisation d'un téléphone prépayé), les interceptions de sécurité peuvent, depuis 2015, être réalisées par le recours à un dispositif technique de proximité dit *IMSI-Catcher*⁴⁶ pour certaines finalités uniquement – prévention du terrorisme ; prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions ; indépendance nationale, intégrité du territoire et défense nationale. Il s'agit d'une fausse antenne relais qui

capte les données transmises entre le terminal et la véritable antenne relais, et ce, dans une zone géographique relativement circonscrite. La surveillance repose donc sur la localisation de l'individu et non sur l'identifiant téléphonique qui lui est rattaché.

Pourtant, depuis 2017, aucune demande d'interception par le recours à un *IMSI-catcher* n'a été formulée d'après la CNCTR, ce type d'utilisation correspondant à des situations opérationnelles exceptionnelles⁴⁷.

Par ailleurs, et afin d'anticiper le développement d'une offre alternative de télécommunication porté par le déploiement de nouvelles constellations de satellites, la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a instauré une nouvelle technique d'interception de sécurité⁴⁸. Les services de renseignement peuvent désormais procéder à la captation des communications satellitaires sur le territoire national⁴⁹, par le biais de dispositifs de proximité, le concours des opérateurs de communications satellitaires étant en l'occurrence difficilement envisageable dans la mesure où ces derniers sont étrangers et ne disposent que rarement d'une représentation légale en France. Les conditions de mise en œuvre sont strictement encadrées, notamment en ce qui concerne les finalités invocables (indépendance nationale, intégrité du territoire et défense nationale ; promotion et défense des intérêts majeurs de la politique étrangère, exécution des engagements européens et internationaux de la France et prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; prévention du terrorisme ; lutte contre la criminalité et la délinquance organisées), et la captation des communications satellitaires n'est autorisée que dans le cadre d'un régime expérimental en vigueur jusqu'au 31 décembre

44. Article L. 852-1-I du CSI.

45. CNCTR, « 9^e rapport d'activité – 2024 », 2025, p. 40.

46. Article L. 852-1 II. du CSI.

47. CNCTR, « 9^e rapport d'activité – 2024 », 2025, p. 40.

48. Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

49. Article L. 852-3 du CSI.



2028⁵⁰, avant une probable pérennisation du dispositif. Depuis 2021 pourtant, une seule demande de captation par voie satellitaire a été formulée⁵¹.

D'autre part, les algorithmes de l'article L. 853-1 du CSI ont fait l'objet d'une pérennisation et d'une extension surprenantes. Cette technique consiste à mettre en place, directement sur les cœurs de réseaux des opérateurs de télécommunications, des sondes permettant de repérer, à travers la masse des communications électroniques, des comportements suspects et d'identifier les profils d'individus qui pourraient constituer une menace. Ce sont donc des algorithmes qui vont opérer le traitement automatisé des données de connexion afin de faire émerger les signaux faibles caractéristiques d'une menace. À l'origine, cette technique qui se voulait expérimentale ne pouvait être mise en œuvre que dans un champ extrêmement restreint. D'un côté, en ce qui concerne ses finalités, seule la prévention du terrorisme justifiait qu'un service y ait recours. Depuis juillet 2024 et pour une durée circonscrite à quatre années⁵², la prévention des ingérences étrangères et des menaces pour la défense nationale peuvent désormais justifier de sa mise en œuvre, les services de renseignement arguant à cet égard du fait que l'identification de schémas de comportements par l'algorithme serait plus aisée en matière d'ingérence qu'en matière de terrorisme, où le nombre d'auteurs isolés a considérablement augmenté ces dernières années⁵³. De l'autre côté, en ce qui concerne la nature des données de connexion pouvant faire l'objet d'un tel traitement automatisé, celles-ci étaient originellement circonscrites

aux seules données téléphoniques. La loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement⁵⁴ avait étendu cette technique aux adresses complètes de ressources sur internet (URL), une telle extension découlant d'un besoin opérationnel largement constaté, y compris par la CNCTR⁵⁵, avant que le Conseil constitutionnel ne la censure. Il a en effet estimé que le législateur n'avait pas organisé les garanties suffisantes pour assurer une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée, compte tenu de la nature même des données concernées⁵⁶.

Non seulement le dispositif a donc été pérennisé, mais il a également été étendu. Ce qui frappe pourtant, c'est qu'en 2021, lorsqu'est notamment entérinée sa pérennisation, les résultats de cette expérimentation sont discutables : « D'après les informations qui ont été transmises à la mission d'information, les trois algorithmes ont fourni des résultats intéressants. Ils sont néanmoins moins probants qu'ils ne pourraient l'être eu égard au champ relativement limité des données qui peuvent faire l'objet de l'algorithme »⁵⁷. Le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi, a même estimé que « si l'étude d'impact contient des informations à caractère général sur le déroulement de l'expérimentation, elle comporte très peu d'indications sur la mesure de l'efficacité opérationnelle de la technique, couverte par le secret de la défense nationale »⁵⁸.

Pour autant, les données concernant l'usage de cette technique sont éloquentes : d'après le dernier rapport d'activité de la CNCTR, seuls

50. Article 16 de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

51. CNCTR, « 9^e rapport d'activité – 2024 », 2025, p. 40.

52. Article 6 de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

53. Agnès Canayer, « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à prévenir les ingérences étrangères en France », Sénat, n° 595, 15 mai 2024, p. 20.

54. Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

55. CNCTR, Délibération n° 02-2021, 7 avril 2021.

56. Conseil constitutionnel, Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, *Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic*.

57. Guillaume Larrivé, Loïc Kervran, Jean-Michel Mis, « Rapport sur l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement », Mission d'information commune, Assemblée nationale, n° 3069, 10 juin 2020, p. 41.

58. Conseil d'État, Avis sur la lettre rectificative au projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, n° 402791, 6 mai 2021, p. 7.

6 algorithmes ont été autorisés depuis 2015, et aucun n'a été mis en œuvre pour traiter des URL ou pour une autre finalité que celle de la lutte contre le terrorisme⁵⁹.

Octroyer aux services de renseignement ces nouveaux moyens de surveillance manque donc de justification, alors même que l'ingérence dans les droits et libertés individuels qu'ils sont susceptibles d'engendrer n'est pas anodine, comme le soutient le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2025.

Que faut-il donc inférer de ces deux illustrations ? Que si les services de renseignement entendent jouer un rôle dans la production de normes qui s'efforcent d'entériner ou de moderniser leurs pratiques, quand bien même celles-ci n'auraient pas fait preuve de leur utilité, il faut observer une sorte de distorsion entre les usages pensés *a priori* et ceux qui ont cours dans les faits. Certaines techniques, considérées d'ailleurs à raison comme les plus attentatoires au droit à la vie privée, ne sont ainsi mobilisées que de manière marginale par les services. C'est donc plus la « nécessité théorique »⁶⁰ qui préside à l'élaboration du cadre juridique que des considérations en prise avec la réalité opérationnelle.

En revanche, il ne faut pas se méprendre sur les motivations des services à agir de la sorte : il s'agit moins de velléités d'accroître leur capacité de surveillance – ils n'ont de toute façon ni le temps ni les ressources pour s'égarer dans la surveillance de masse – que d'une crainte d'être plongés dans l'obscurité.

Par ailleurs, et si la pratique bénéficie d'une influence non négligeable sur la manière dont est façonnée la règle juridique, elle exerce également une certaine pression sur celle-ci, au-delà même de ce qu'elle entérine de *lege lata*.

La pratique comme continuation du droit : un rééquilibrage entre impératifs de sécurité et respect des libertés

Certes, la pratique des services de renseignement est contrainte par les dispositions juridiques. Mais, au premier abord, les services de renseignement disposent d'une véritable marge d'appréciation dans la mise en œuvre des techniques de renseignement. Ce sont les agents des services de renseignement qui vont, dans la plupart des configurations, identifier une cible à surveiller, décider de la mesure de surveillance la plus opportune pour collecter des informations d'intérêts – qui une fois traitées et analysées deviendront des renseignements –, et mettre en œuvre ladite technique. En ce sens, ils bénéficient d'une certaine latitude quoique le recours à une technique de renseignement, qui est une mesure de police administrative, réponde toujours au principe de proportionnalité. Ce principe emporte, d'une part, que le recours à une technique de renseignement doit être justifié par une finalité inscrite à l'article L. 811-3 du CSI, et, d'autre part, le respect d'un principe de subsidiarité selon lequel l'activation d'une technique particulièrement intrusive ne saurait être autorisée que si aucun autre moyen légal n'est possible⁶¹. Justification et subsidiarité du recours sont deux registres laissant tout de même place à l'interprétation. C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne certaines finalités, que l'on songe à la plasticité de la « prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions », ou à celle de la « prévention des violences collectives »⁶².

En réalité, les services de renseignement sont moins contraints par le cadre juridique qu'orientés par l'intervention de la CNCTR, autorité administrative indépendante s'affirmant comme le cœur névralgique du contrôle de la mise en œuvre

59. CNCTR, « 9^e rapport d'activité – 2024 », 2025, p. 42.

60. Marc-Philippe Daubresse et Agnès Canayer, « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement », Sénat, n° 694, 16 juin 2021, p. 78.

61. Floran Vadillo, « Une seconde loi renseignement ? Pour une main tremblante mais des idées claires », in *L'hétairie*, Livret n° 12, 9 mars 2020, p. 12.

62. CNCTR, « 7^e rapport d'activité – 2022 », 2023 p. 75 et s.



des techniques de renseignement en ce qu'elle intervient *a priori*, en temps réel et *a posteriori*. Deux dynamiques permettent de s'en convaincre.

D'abord, l'élaboration d'une doctrine administrative qui contribue au renforcement de l'édifice juridique. Elle renvoie à l'ensemble des interprétations des vecteurs juridiques formulées dans le cadre de la mise en œuvre des moyens de surveillance, et ce, quel qu'en soit l'*instrumentum*. Elle embrasse donc la production interprétative, normative, voire créatrice dont la vocation est d'explicitier le droit du renseignement. En la matière, la CNCTR joue un rôle d'interprète quasi exclusif. En ce sens, la CNCTR veille bien sûr à ce que les services de renseignement ne détournent pas l'usage des techniques de renseignement. Mais, en marge du contrôle *a priori* qu'elle assure, elle façonne les modalités de recours aux techniques de renseignement tout en assurant la diffusion de la « doctrine d'emploi »⁶³ qu'elle élabore.

D'ailleurs, dans le rapport d'activité pour l'année 2022, la CNCTR explicite sa position sur l'usage de la finalité 5c de l'article L. 811-3 du CSI qui permet de justifier la mise en œuvre d'une technique de renseignement pour prévenir les violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique⁶⁴. Elle estime ainsi que le cadre juridique actuel ne permet pas d'exclure tout risque d'interprétation extensive de cette finalité, et donc d'éventuelles dérives. Elle a ainsi précisé que devait être exclus les agissements dits de « désobéissance civile » réalisés sans violence ou encore que les convictions politiques ou syndicales n'ont pas vocation à être contrôlées, sauf à basculer dans l'action violente. L'élaboration par la CNCTR d'une doctrine d'emploi des techniques de renseignement a donc parfois pour conséquence de procéder à un réajustement de leur usage en pratique.

Ensuite, l'émergence de coutumes administratives révèle une certaine émancipation du carcan juridique. Elles renvoient à des pratiques dégagées spontanément, habituellement suivies et considérées comme obligatoires, indépendamment de toute intervention du législateur. Il n'en demeure pas moins qu'en matière de renseignement, certaines imprègnent la vie quotidienne de cet écosystème institutionnel singulier, en particulier en ce qui concerne la procédure d'autorisation de recourir à une technique de renseignement. Initialement, la loi du 24 juillet 2015 organisait une procédure d'avis simple. Si le Premier ministre décidait d'autoriser la mise en œuvre d'une technique malgré un avis défavorable, ce dernier devait motiver sa décision⁶⁵. La CNCTR ne disposait donc en l'occurrence d'aucun pouvoir de contrainte directe sur la mise en œuvre des techniques. Dans les faits, c'est une authentique coutume administrative qui s'est fait jour puisque le Premier ministre suivait alors toujours l'avis de la CNCTR, actant une sorte de *modus operandi* selon lequel l'autorité administrative ministre ne saurait s'écarter de la voie tracée par l'autorité administrative indépendante. En ce sens, il est envisageable de considérer cette pratique comme une authentique coutume administrative *ultra legem*.

Désormais, le cadre juridique organise une procédure d'avis quasi conforme⁶⁶ qui n'a pas remis en cause cette coutume puisque la CNCTR n'a jamais eu à saisir le Conseil d'État en ce que le Premier ministre aurait autorisé la mise en œuvre d'une technique contre son avis⁶⁷.

Finalement, la marge de manœuvre dont disposent les services de renseignement dans la mise en œuvre des moyens de surveillance ne saurait être surestimée, compte tenu de la manière dont la

63. Bertrand Warusfel, « Les enjeux du nouveau cadre juridique du renseignement », in Matthieu Conan, Béatrice Thomas-Tual (dir.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Le Kremlin-Bicêtre, Éditions Mare et Martin, 2016, p. 408.

64. CNCTR, « 7^e rapport d'activité – 2022 », 2023 p. 75 et s.

65. Ancien article L. 821-4 du CSI.

66. Article L. 821-1 du CSI.

67. CNCTR, « 9^e rapport d'activité – 2024 », 2025, p. 95.

CNCTR, l'un des principaux organes de contrôle, s'est appropriée sa mission.

C'est ainsi que l'arsenal juridique, dont l'ambition est de préserver les droits et libertés face aux atteintes que peut engendrer le recours aux moyens de surveillance, est parfois supplanté par la pratique qui en renforce l'esprit jusqu'à en inspirer la lettre.

Est-ce que les voies de recours ouvertes aux citoyens sont réelles et effectives ?

Ont-elles déjà produit des effets notables ?

La conformité de l'action des services de renseignement aux prescriptions juridiques et politiques fait l'objet d'un contrôle pluriel faisant intervenir une diversité d'acteurs⁶⁸. Parmi ces mécanismes de contrôle, certains peuvent être activés par les citoyens.

La saisine de la CNCTR : un contrôle *a posteriori* en progression constante

L'action de la CNCTR couvre un champ temporel étendu, puisqu'elle se prononce en amont de la décision de recourir à une technique de renseignement, qu'elle opère un contrôle permanent durant la mise en œuvre des moyens de surveillances, et qu'elle effectue un contrôle *a posteriori*. Dans ce cadre, la CNCTR est amenée à réaliser des vérifications sur réclamation de toute personne souhaitant s'assurer qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard⁶⁹. À l'issue de la procédure, elle notifie à l'auteur de la réclamation que les vérifications nécessaires ont été effectuées sans pour autant infirmer ou confirmer sa mise en œuvre. Le demandeur pourra alors, dans certaines conditions, saisir le Conseil d'État.

Si les demandes formulées auprès de la CNCTR sont en progression constante (près de 90 en 2024), ce qui démontre que cette voie de recours est ancrée dans le système institutionnel du renseignement, il est en revanche difficile, pour l'observateur extérieur de se prononcer sur son effectivité réelle, tant les informations sont lacunaires.

Les recours devant la formation spécialisée du Conseil d'État : une voie de droit platonique ?

L'adoption de la loi du 24 juillet 2015 a eu le mérite de mettre en exergue que le caractère attentatoire aux droits et libertés de l'action de l'appareil de renseignement exigeait non seulement un encadrement juridique, mais également la désignation d'un juge chargé d'en assurer le respect.

Elle a ainsi créé, au sein du Conseil d'État, une formation spécialisée dont l'office est consacré exclusivement au contentieux relatif aux techniques de recueil de renseignement et à certains fichiers de souveraineté. Deux questions peuvent surgir devant cette formation. La première concerne la régularité de la mise en œuvre d'une technique de renseignement. Elle peut être soulevée à l'initiative de « toute personne », de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), ou, à titre préjudiciel, par une juridiction administrative ou judiciaire⁷⁰. Si la formation spécialisée constate qu'une illégalité a été commise, elle peut « annuler l'autorisation et ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés »⁷¹ et, en continuité, indemniser le requérant. La seconde concerne la légalité des données à caractère personnel contenues dans certains fichiers de souveraineté⁷². Elle peut être contestée par un individu dans le cadre de son droit d'accès

68. Béatrice GUILLAUMIN, *L'appareil français de renseignement*, Éditions Mare et Martin, 2023, 620 p. 317 et s.

69. Article L. 833-4 du CSI.

70. Article L. 841-1 du CSI.

71. Article L. 773-7 du CJA.

72. Conformément à l'article L. 841-2 du CSI, la liste des fichiers concernés par ce contentieux est limitative.



indirect à certains fichiers, procédure actionnée au préalable devant la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)⁷³. Si la formation spécialisée constate une irrégularité, elle peut « ordonner que ces données soient, selon les cas, rectifiées, mises à jour ou effacées »⁷⁴, voire, là encore, indemniser le requérant.

L'activation de ces recours est uniquement conditionnée par la sollicitation préalable de la CNCTR ou de la CNIL, la saisine du Conseil d'État devant ensuite survenir dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de l'autorité administrative indépendante⁷⁵.

Inédite au regard de l'objet du contentieux dont elle a à connaître, la formation spécialisée du Conseil d'État l'est tout autant compte tenu des particularités de la procédure qui est organisée devant elle. Ses membres bénéficient d'une habilitation *ès qualités* au secret de la défense nationale. De ce fait, la procédure suivie déroge, presque inévitablement, aux principes directeurs du procès. L'instruction est ainsi menée dans le cadre d'une procédure contradictoire dite « asymétrique », l'administration défenderesse disposant d'un accès intégral aux informations couvertes par le secret de la défense nationale, contrairement au requérant. Le jugement donne quant à lui lieu à une décision expurgée de tous les éléments soumis au secret de la défense nationale, transmise au requérant, et faisant l'objet d'une publication. Elle se contente de préciser que les vérifications ont été effectuées, et le cas échéant, qu'une illégalité a été commise⁷⁶. Dans

une telle hypothèse, une seconde décision, qui contient des éléments couverts par le secret de la défense nationale et ne fait l'objet d'aucune communication, est adressée aux autorités compétentes⁷⁷.

Si l'ouverture de cette voie de droit laissait présager l'émergence d'un contentieux de masse, compte tenu notamment de l'activation facilitée du recours – absence d'obligation de ministère d'avocat, intérêt à agir appréhendé largement, saisine préalable de la CNCTR ou de la CNIL peu contraignante –, dans les faits, il n'en est rien, surtout en ce qui concerne le contentieux des techniques de renseignement. Au 31 décembre 2025, 517 décisions ont été rendues par la formation spécialisée du Conseil d'État, dont 59 seulement concernaient les techniques de recueil de renseignement. Du reste, nombre des requêtes déposées l'ont été par des journalistes ou militants associatifs⁷⁸. Dans l'absolu, la faible mobilisation de ce mécanisme peut probablement s'expliquer par une mauvaise connaissance des voies de droit⁷⁹. En témoigne notamment le fait que l'indemnisation du préjudice potentiellement subi ne soit pas systématiquement demandée par le requérant⁸⁰. Mais une telle interprétation ne permet pas de comprendre pourquoi le contentieux des techniques ne connaît pas le même développement que le contentieux des fichiers de souveraineté, alors même qu'environ 24 000 personnes font l'objet de mesures de surveillance chaque année⁸¹. En vérité, il est plus évident pour un individu d'avoir la certitude qu'un

73. Article 117 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

74. Article 773-8 du CJA.

75. L'article R. 773-30 du CJA précise utilement que dans le cas où la CNCTR n'aurait pas procédé à ladite notification dans un délai de deux mois à compter de la date de dépôt de la réclamation, le Conseil d'État peut être saisi dans un délai de quatre mois à compter de cette même date.

76. Article L. 773-7 du CJA.

77. Article R. 773-26 du CJA.

78. Parmi eux, deux journalistes, Franck Johannès (CE, Formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 398356) et Jacques Follorou (CE, Formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 398354).

79. De nombreuses requêtes ont ainsi été renvoyées par le tribunal administratif de Paris au Conseil d'État (par exemple, Conseil d'État, Formation spécialisée, 23 décembre 2016, n° 396520). En revanche, les requérants ne se sont pas privés de soulever des questions prioritaires de constitutionnalité pour contester la conformité des anciens articles 26 et 41 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés relatifs au droit d'accès indirect (CE, Formation spécialisée, 6 avril 2016, n° 396471), de l'article L. 773-8 du CJA organisant le contentieux des fichiers de souveraineté (CE, Formation spécialisée, 15 mai 2017, n° 400155) ou encore de l'article L. 841-2 du CSI prévoyant la compétence du Conseil d'État en la matière (CE, Formation spécialisée, 27 février 2019, n° 426856).

80. V. par exemple, CE, formation spécialisée, 7 mars 2018, n° 396541.

81. CNCTR, « 9^{ème} rapport d'activité – 2024 », 2025, p. 32.

fichier contient des informations le concernant, notamment parce qu'il se voit refuser ou retirer une habilitation au secret de la défense nationale ou qu'il est retenu par la police aux frontières⁸², plutôt que de soupçonner qu'il fait l'objet d'une technique de recueil de renseignement⁸³. Sur toutes les requêtes jugées par la formation spécialisée, dans un seul cas il y avait réellement mise en œuvre d'une technique de surveillance⁸⁴. Il est en revanche difficile d'expliquer pourquoi le nombre de saisines de la CNCTR pour des vérifications de mise en œuvre d'une technique de renseignement continue d'augmenter⁸⁵ et qu'un faible pourcentage de ces recours ont fait l'objet d'une saisine du Conseil d'État. Tout au plus peut-on y voir le signe que l'action de la Haute juridiction est redondante par rapport à celle de la CNCTR, qui s'affirme dès lors comme la véritable garante de l'État de droit en la matière.

Par ailleurs, le mécanisme de la question préjudicielle formulée par une juridiction nationale devant la formation spécialisée du Conseil d'État n'a été utilisé qu'à une seule reprise⁸⁶.

En ce qui concerne maintenant l'effet de cette voie de droit, l'étude des décisions rendues par la formation spécialisée témoigne que peu d'injonctions sont finalement prononcées⁸⁷, quand

de rares indemnisations ont été accordées⁸⁸. À l'aune de ces statistiques, certains commentateurs ont pu estimer que le juge faisait preuve de retenue⁸⁹ quand d'autres ont fait part de leur doute sur l'effectivité de son contrôle⁹⁰. Il est en réalité impossible de conclure quoi que ce soit de l'absence de censure⁹¹, ni que le juge ne joue pleinement son rôle ni qu'aucune illégalité n'a été commise, tant les considérations processuelles de ce contentieux empêchent toute analyse sur l'intensité de son contrôle.

En revanche, l'analyse de la jurisprudence de la formation spécialisée du Conseil d'État révèle la manière dont le juge s'est approprié ce contentieux original. L'apport jurisprudentiel des décisions est à cet égard incontestable, comme en témoigne la publication de certaines décisions au Recueil Lebon⁹². Le juge s'est par ailleurs appliqué à préciser son office. Il a, par exemple, considéré comme inopérants les vices propres de l'acte ayant lié le contentieux. Il en va ainsi notamment du défaut de motivation de la CNIL⁹³. Il a également consenti une dérogation à l'obligation de lier le contentieux⁹⁴ et a procédé à l'extension du champ d'application temporelle des vérifications menées⁹⁵.

82. Bien que les décisions contiennent peu d'information, il est toutefois possible de constater que certaines d'entre elles concernent des refus de renouvellement d'habilitation (CE, Formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 396503), une expulsion d'Australie (CE, Formation spécialisée, 3 mars 2018, n° 400415), ou encore un refus d'entrée en Turquie (CE, Formation spécialisée, 31 mai 2017, n° 396540). Plus étonnant, et sans qu'il soit possible de comprendre les raisons de cette suspicion, un maître de conférences à l'Université Paris Nanterre a déposé une requête concernant le fichier de la DGSI (CE, Formation spécialisée, 8 février 2017, n° 396514).

83. Pour une analyse concordante, v. Olivier LE BOT, « Le contentieux du renseignement devant la formation spécialisée du Conseil d'État », *RFDA*, 2017, p. 721.

84. Christian CAMBON, « Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2019-2020 », Assemblée nationale, n° 3087, Sénat, n° 506, 11 juin 2020, p. 104.

85. CNCTR, « 9^{ème} rapport d'activité – 2024 », 2025, p. 92.

86. CE, Formation spécialisée, 18 juin 2018, n° 420739. Les informations sont si lacunaires qu'il est simplement fait mention que le procureur de la République d'un tribunal de grande instance a été saisi d'une plainte pour atteinte à la vie privée.

87. V. par exemple, pour le fichier de la DRSD, CE, Formation spécialisée, 5 mai 2017, n° 396669, CE, Formation spécialisée, 3 juin 2021, n° 426195 et CE, Formation spécialisée, 3 juin 2021, n° 432793.

88. V. par exemple, CE, Formation spécialisée, 4 mai 2018, n° 417841.

89. Xavier LATOUR, « Premiers enseignements sur le contrôle juridictionnel des activités de renseignement », *JCP G*, n° 46, 2016, 1199.

90. Salomé GOTTOT, « Renseignement : premières décisions de la formation spécialisée du Conseil d'État », *AJDA*, 2017, 581.

91. Olivier LE BOT, « Le contentieux du renseignement devant la formation spécialisée du Conseil d'État », *RFDA*, 2017, 721.

92. Béatrice GUILLAUMIN, « Quand le Conseil d'État murmure à l'oreille du Conseil d'État », *AJDA*, 2022, 2449.

93. CE, Formation spécialisée, 8 février 2017, n° 403040.

94. L'article R. 421-1 du CJA tel qu'issu du décret JADE du 2 novembre 2016 impose une décision administrative préalable liant le contentieux en matière indemnitaire. Si ce principe a été aménagé – régularisation possible en cours de procédure (CE, Avis contentieux, 27 mars 2019) –, il est ici totalement contourné. La formation spécialisée a entériné le principe de liaison du contentieux indemnitaire (CE, Formation spécialisée, 31 juillet 2019, n° 420460).

95. Le Conseil d'État a estimé que sa compétence s'étendait aux techniques de recueil de renseignement mises en œuvre avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2015 et se poursuivant depuis (CE, Formation spécialisée, 19 octobre 2016, n° 396958).



Le recours en annulation des actes réglementaires devant le juge administratif : une voie de droit aux effets contenus

En raison du développement des supports normatifs, le recours au juge administratif devient de moins en moins exceptionnel lorsqu'il est question de contester la légalité des dispositions relatives au renseignement. Si les recours individuels sont peu fréquents, il en va autrement pour les recours formés par des associations intervenant dans le champ des libertés numériques. Leur activisme s'est manifesté à l'occasion de l'adoption des décrets d'application de la loi du 24 juillet 2015 puisque nombre d'entre eux ont fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir⁹⁶, fréquemment accompagnés de questions prioritaires de constitutionnalité⁹⁷. Elles disposent alors d'une capacité à approfondir le contrôle juridictionnel là où des individus hésitent souvent à agir, même si peu d'actes administratifs sont finalement sanctionnés⁹⁸.

Il existe une absence de cadre légal sur les échanges d'informations entre services français et services étrangers. Quel est selon vous l'impact pour la protection des droits ?

L'absence de cadre légal sur les échanges d'information entre services français et services étrangers porte sans aucun doute le sceau d'un silence orchestré par certains protagonistes du renseignement. Pourtant, du point de vue du droit international, si le partage de renseignement est encouragé, ce n'est qu'à la condition que les mécanismes qui le régissent s'accompagnent de garanties suffisantes. En 2018, puis en 2021, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a d'ailleurs eu l'occasion de se prononcer, de manière inédite et pour la première fois, sur la compatibilité d'un système d'échange de renseignement avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (article 8 et article 10). Qu'il s'agisse de flux entrants ou sortants, la CEDH estime que ces transferts doivent être prévus clairement par le droit interne, suffisamment circonscrits pour qu'ils ne deviennent pas justement un moyen de contourner ce dernier, et qu'ils fassent l'objet d'un contrôle indépendant⁹⁹.

96. Les associations French Data Network et La Quadrature du Net et la Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs ont contesté la légalité de plusieurs décrets d'application de la loi du 24 juillet 2015, estimant que ceux-ci étaient notamment dépourvus de base légale : décret n° 2015-1185 du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement, décret n° 2015-1186 du 29 septembre 2015 relatif à l'organisation administrative et financière de la CNCTR, décret n° 2015-1211 du 1^{er} octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État, décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, décret n° 2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement.

97. Certaines d'entre elles ont été transférées au Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-590 QPC, 21 octobre 2016, *La Quadrature du Net et autres [Surveillance et contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne]*, Conseil constitutionnel, Décision n° 2017-648 QPC, 4 août 2017, *La Quadrature du Net et autres [Accès administratif en temps réel aux données de connexion]*).

98. V. notamment CE, 21 avril 2021, n° 393099, *French Data Network et autres*.

99. L'affaire concernait notamment le partage de renseignement entre des agences de renseignement américaines et britanniques. CEDH, 13 septembre 2018, n° 58170/13, n° 62322/14 et n° 24960/15, *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, § 424 : « Le droit interne doit donc, afin d'éviter les abus de pouvoir, énoncer aussi les circonstances dans lesquelles il est possible de demander à des services de renseignement étrangers des éléments interceptés. [...] elles doivent être circonscrites de manière suffisamment précise pour empêcher les États – dans la mesure du possible – d'utiliser cette possibilité pour contourner soit leur droit interne soit leurs obligations au regard de la Convention ». La CEDH a récemment précisé sa jurisprudence : « Premièrement, les circonstances dans lesquelles pareil transfert peut avoir lieu doivent être clairement énoncées dans le droit interne. Deuxièmement, l'État qui transfère les informations en question doit s'assurer que l'État destinataire a mis en place, pour la gestion des données, des garanties de nature à prévenir les abus et les ingérences disproportionnées [...]. Troisièmement, des garanties renforcées sont nécessaires lorsqu'il est clair que les éléments transférés requièrent une confidentialité particulière – par exemple, s'il s'agit de communications journalistiques confidentielles. Enfin, la Cour considère que le transfert d'informations à des partenaires de renseignement étrangers doit également être soumis à un contrôle indépendant » (CEDH, 25 mai 2021, nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, § 362).



En droit français, cette faculté d'échanger est implicitement reconnue aux services de renseignement à l'article L. 833-2 du CSI qui exclut de la compétence de la CNCTR tout droit de regard sur les « *éléments communiqués par des services étrangers ou par des organismes internationaux* ». Aucune disposition n'en précise pour autant les modalités, ce qui conduit à envisager que le dispositif français est contraire aux prescriptions de la CEDH. C'est d'ailleurs pourquoi la CNCTR insiste régulièrement dans ses rapports sur la nécessité d'encadrer le renseignement partenarial. Pour l'instant, cette possibilité continue d'être écartée au motif que la règle du *tiers service* interdirait de diffuser à un tiers un renseignement reçu d'un partenaire et qu'une telle perspective entraînerait un glissement du contrôle des techniques de renseignement vers le contrôle de la production des services de renseignement. De tels arguments, qui tiennent davantage aux modalités de contrôle, peinent finalement à convaincre sur l'impossibilité d'instaurer un cadre juridique prévisible et protecteur des droits et libertés fondamentaux. En ce sens, l'absence de tout encadrement légal en la matière en France n'est pas sans laisser planer quelques soupçons. Et pour cause, l'échange d'information avec des homologues étrangers porte en lui les germes d'un contournement de la législation nationale qui restreint l'usage de techniques de recueil de renseignement, notamment sur les citoyens nationaux. Bien qu'ils aient pu être démentis par certains protagonistes du contrôle¹⁰⁰, ces soupçons pourraient nourrir la méfiance des citoyens et altérer la crédibilité des services.

Seule une posture dogmatique fait donc obstacle à ce que la loi prévoie clairement les circonstances dans lesquelles les services de renseignement français peuvent échanger des renseignements avec leurs homologues étrangers. Il en va de l'exigence d'assurer que sous couvert de prévenir les menaces à la sécurité nationale, la loi du 24 juillet 2015 – et les garanties qu'elle instaure – ne devienne *lettre morte*.

100. Guillaume LARRIVÉ, Loïc KERVRAN, Jean-Michel MIS, « Rapport sur l'évaluation de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement », *op. cit.*, p. 171 : « M. Francis Delon a admis qu'il « n'avait pas d'éléments » lui permettant de penser que des services français seraient susceptibles d'utiliser la coopération avec des services étrangers pour contourner la loi française ou pour blanchir des informations recueillies de manière illégale ».



L'APPORT DE LA LOI RENSEIGNEMENT, Y COMPRIS SES MODIFICATIONS, À LA PROTECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES



Témoignage de Nathalie Escaut,

Présidente de la
formation spécialisée
chargée du contentieux
de la mise en œuvre
des techniques
de renseignement
soumises à autorisation
et des fichiers
intéressant la sûreté de
l'État depuis octobre
2025

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Rapporteuse puis commissaire du gouvernement au tribunal administratif de Paris (1999-2001) puis à la cour administrative d'appel de Paris (2001-2004)
- Maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteure à la 7^{ème} sous-section de la section du contentieux (2004-2007) puis de la 8^{ème} sous-section de section du contentieux (2007-2016)
- Conseillère d'État, assesseure à la 10^{ème} chambre de la section du contentieux (2016-2023)
- Rapporteuse à la formation spécialisée (2019-2026)

À savoir : *Le Conseil d'État exerce deux missions : juger les conflits entre les citoyens et l'administration, rendre des avis juridiques au Gouvernement et au Parlement sur leurs projets de loi et de réglementation.*

Depuis la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement régies par le titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure. Cette compétence est exercée par une formation de jugement particulière au sein de la section du contentieux, dénommée « formation spécialisée », dont les membres sont *es qualité* habilités au secret défense.

La mise en place de cette nouvelle formation de jugement n'a pas rencontré de difficulté même si elle a exigé la mise en oeuvre de mesures de sécurité inédites au sein du Conseil d'État. Cette nouvelle chambre de la section du contentieux du Conseil d'État a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 2016 et sa première décision a été lue le 6 avril de la même année. Depuis cette date et jusqu'au 18 novembre 2025, elle a rendu, s'agissant du contrôle des techniques de renseignement, 106 décisions dont 8 en référé, toutes portant sur des demandes de particuliers présentées au titre du 1^o de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure, à l'exception d'une question préjudicielle posée en 2017 par un procureur de la République. Aucune illégalité n'a été



constatée. La formation spécialisée n'a jamais été saisie par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Elle n'a par ailleurs enregistré aucune demande portant, sur le fondement de l'article L. 854-9 du code de la sécurité intérieure, sur des interceptions de communications émises ou reçues de l'étranger.

Si le nombre de requêtes enregistrées auprès de la formation spécialisée en matière de techniques de renseignement est limité puisque compris entre 5 et 10 par an, sa saisine est simple puisqu'elle n'exige ni ministère d'avocat, ni argumentation juridique. Un simple courrier suffit. La seule obligation pour le particulier est d'avoir au préalable adressé une demande à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement afin qu'elle procède aux contrôles nécessaires.

Pour concilier le droit au recours effectif et les exigences de confidentialité des données couvertes par le secret de la défense nationale, la loi de 2015 a adapté le principe du contradictoire, qui régit toute décision juridictionnelle, au travers du principe dit du contradictoire asymétrique. Ce dernier a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part des avocats, car il les conduit à exercer un recours au nom de leur client « à l'aveugle » sans avoir accès aux données produites en défense par les services de renseignement. Par ailleurs, sauf en présence d'une illégalité, la décision rendue par la formation spécialisée ne permet pas au requérant de savoir s'il fait ou non l'objet d'une technique de renseignement. Il est simplement informé de l'absence de mesure à prendre par la formation spécialisée, aucune illégalité n'ayant été commise par les services. Néanmoins cette procédure est désormais à l'abri des critiques puisque validée tant par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015 que par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa décision n°49526/15 du 10 décembre 2024 « Association confraternelle de la presse judiciaire ».

On peut dire aujourd'hui que les citoyens ont à leur disposition un accès au juge simple et efficace pour s'assurer qu'ils ne font pas l'objet de techniques de renseignement illégales. Même si elle n'y a jamais eu recours, la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement bénéficie aussi de la possibilité de saisir la formation spécialisée pour asseoir son autorité. Le contrôle exercé par cette dernière répond ainsi aux objectifs du législateur de 2015. D'une part, la formation spécialisée met en œuvre les pouvoirs propres qui lui permettent d'accéder à toutes les données des services de renseignement nécessaires à son contrôle. D'autre part, elle bénéficie d'une bonne coopération de la part des services tant lors de l'instruction des requêtes que lors de l'audience au cours de laquelle ils sont toujours représentés. A cet égard les observations qui sont systématiquement demandées à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement sont évidemment précieuses, notamment pour valider les informations provenant des services, de même que la présence à l'audience d'un de ses représentants.

SÉCURITÉ, LIBERTÉS, CONTRÔLE : DIX ANS DE LA LOI RENSEIGNEMENT SOUS LE REGARD DU GIC



Témoignage de Pascal Chauve,

Directeur du
Groupement
interministériel
de contrôle (GIC)
depuis février 2016

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Ingénieur général de l'armement
- Conseiller du ministre de la défense pour les affaires industrielles (2010-2011)
- Sous-directeur à la DGA (2011-2012)
- Conseiller du secrétaire général au SGDSN (2012-2016)

À savoir : *Le Groupement interministériel de contrôle (GIC) est un service du Premier ministre qui centralise la mise en œuvre des techniques de renseignement. Il assure concrètement la synthèse entre les impératifs de sécurité nationale et de protection de la vie privée.*

Le GIC existait bien avant la loi renseignement de 2015. Quel était son rôle initial et comment a-t-il évolué depuis sa création ?

Comment définiriez-vous aujourd'hui auprès du grand public sa mission ?

En effet, le groupement interministériel de contrôle ne date pas d'hier. Il a été créé le 16 mars 1960 par une décision secrète du Premier ministre Michel Debré. L'enjeu à l'époque était, déjà, le contrôle. Il s'agissait de confier à un service du Premier ministre l'exclusivité de la mise en œuvre des écoutes téléphoniques, technique de base de collecte de renseignement. Matignon s'interposait ainsi dans l'un des capteurs essentiels des services, pour contrôler leur activité et prévenir toute dérive. L'activité du GIC restait cependant secrète, voire clandestine, jusqu'à ce que la loi du 10 juillet 1991 n'encadre les écoutes. Celle-ci n'a en vérité rien changé à la mission du GIC mais a érigé en autorité indépendante la commission, interne à l'exécutif, qui contrôlait les écoutes depuis la décision de 1960. La commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité était née. La centralisation voulue par Michel Debré afin de donner au Premier ministre un moyen de contrôler les services était devenue la condition nécessaire d'un contrôle des services par la nation.

Si le GIC agissait désormais dans la légalité et n'était plus clandestin, son activité sulfureuse restait entourée d'un secret absolu. La seule mention



du GIC dans la loi apparaissait d'une façon sibylline : « le Premier ministre organise la centralisation de l'exécution des interceptions autorisées ».

En 2014, plusieurs services de police administrative s'interrogeaient sur leurs pratiques. Leur mission les conduisait en effet à commettre sur le territoire national des infractions graves : pose de microphones, violation de domicile, balisage etc. Or contrairement aux interceptions de sécurité, ces techniques de renseignement ne bénéficiaient pas d'un cadre légal et les services qui y avaient recours s'exposaient à des sanctions pénales lourdes en... faisant leur métier.

Le contrôle doit être effectif, et pour qu'il le soit, la centralisation s'impose.

Saisi de la question, un groupe de travail secret regroupant d'éminents hauts fonctionnaires recommanda de légiférer, sur le modèle de la loi de 1991, pour encadrer toutes les techniques de renseignement pratiquées par les services puis, une fois l'arbitrage favorable rendu mi-2014, rédigea ce qui devint le projet de loi sur le renseignement.

Soumis au débat parlementaire, le texte reste fidèle à un principe fondamental : le contrôle doit être effectif, et pour qu'il le soit, la centralisation s'impose.

Elle s'impose même lorsqu'elle n'est pas explicite dans le texte : au banc, le ministre de la défense doit affirmer que la technique des algorithmes (article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure) sera mise en œuvre par le GIC, et non par la DGSE comme ce qui était initialement envisagé.

Une fois le texte promulgué, il apparaît comme une évidence que la centralisation des techniques de renseignement ne peut être réalisée que par le GIC. Ainsi le GIC devient-il un chevalier blanc, un tiers de confiance, chargé de mettre en œuvre un cadre légal largement débattu au Parlement. Il devient absurde et contre-productif de maintenir le lourd secret qui entourait son

existence. C'est alors une seconde naissance pour le GIC. Un nouveau directeur, mandaté par le Premier ministre, est chargé d'une part de normaliser ce service dont le fonctionnement était totalement dérogatoire au droit commun et d'autre part de... centraliser toutes les techniques de renseignement !

Le GIC prend la forme d'un service à compétence nationale et, pour éviter toute équivoque, rompt son lien administratif avec les services de renseignement. En effet, lors de sa création en 1960, il était une sorte de service du SDECE, et jusqu'au début de l'année 2016, il était encore soutenu par la DGSE.

La centralisation des techniques de renseignement est menée avec détermination, non sans poser des difficultés évidentes. D'un côté, les techniques de renseignement nécessitant de faire appel aux opérateurs de communications électroniques ou autres fournisseurs de services de communication sur internet sont aisément centralisables puisque le GIC, ayant l'exclusivité du pouvoir de réquisition de ces acteurs privés, dispose naturellement des données. De l'autre, les techniques de proximité, mises en œuvre par les services eux-mêmes (pose de balises, de microphones, de caméras, etc.) ne se prêtent pas immédiatement à la centralisation.

L'exigence de centralisation est cependant suffisamment ancrée dans les esprits pour devenir la règle. En trois mois, la technique des balises de géolocalisation est centralisée au GIC, puis un an plus tard, la technique de captation de paroles (microphones), et l'année suivante, la technique de captation d'images (appareils photographiques, caméras vidéo).

Dès le mois de mars 2016, après un rapport de l'inspection des services de renseignement et une consultation de la CNCTR, Matignon accorde à la DGSI et à la DGSE un régime dérogatoire : elles peuvent centraliser elles-mêmes et non au GIC les données issues de leurs balises, microphones, caméras et des terminaux informatiques (données

stockées) – la technique de recueil de données informatiques étant alors très majoritairement pratiquée par ces deux services.

L'histoire de la centralisation au GIC se poursuit aujourd'hui. Elle tend à gommer le régime exceptionnel accordé il y a 10 ans aux deux grandes directions générales, qui sont volontaires pour s'inscrire dans la démarche.

Le GIC aujourd'hui, c'est d'abord l'instrument qui permet au Premier ministre d'assurer sa responsabilité sur le domaine extrêmement sensible des techniques de renseignement – le Premier ministre est « responsable de la défense nationale » (article 21 de la Constitution), notion qui englobe la sécurité nationale dont le renseignement. Le GIC lui offre un synoptique en temps réel sur ce domaine et lui permet de contrôler que l'action des services s'inscrit dans les limites des autorisations qu'il délivre.

Le GIC, c'est l'organisme qui rend possible, en pratique, le contrôle des techniques de renseignement, au profit du Premier ministre mais aussi au profit de l'autorité indépendante, la CNCTR.

Le GIC, c'est un tiers de confiance inséré dans la chaîne opérationnelle du renseignement, ce qui le rend incontournable. Il s'interpose entre les opérateurs et les services, il ne met à disposition des services que les données auxquelles ils ont droit, il interrompt les surveillances qui s'écarteraient des autorisations délivrées, il détruit les données arrivées à expiration, il décide des données qui peuvent être soustraites à l'obligation de destruction pour être capitalisées.

Bref, le GIC est un rempart de protection de la vie privée, à la main du Premier ministre, pour rendre le renseignement possible dans notre nation attachée à ses valeurs démocratiques.

Il reçoit régulièrement des parlementaires, voire des journalistes, et témoigne de la bonne application du texte voté.

En quoi la loi de 2015 a-t-elle transformé le travail du GIC, tant sur le plan technique qu'organisationnel ?

C'est un bouleversement majeur ! Une re-crédation – qui n'a rien eu de commun avec une récréation... –

Il a fallu transformer le GIC dans toutes ses dimensions. Sur la matière elle-même : pour embrasser toutes les techniques de renseignement, bien au-delà des seules interceptions de sécurité. Sur les volumes concernés : multiplication par 20 du nombre de demandes. Sur la forme : passer du statut d'OVNI administratif à celui de service à compétence nationale bien implanté dans le dispositif étatique. Sur son apparence : passer du secret absolu à la transparence démocratique, voire à la communication externe. Sur sa compétence : passer du statut de service d'exécution technique des écoutes à celui de startup du numérique capable de concevoir des algorithmes de détection de menaces et de défendre le Premier ministre devant la formation spécialisée, en matière de techniques de renseignement, de la section du contentieux du Conseil d'État.

La transformation administrative a été menée tambour battant. Service semi-clandestin soutenu par la DGSE, le GIC début 2016 comptait 120 agents, essentiellement des personnels d'exécution, la moitié échappant à la comptabilité budgétaire, l'autre relevant de la DGSE. Son budget était intégralement constitué de fonds spéciaux, rémunérations incluses, et les achats étaient effectués hors code des marchés publics. Ce service devait changer de nature pour tenir pleinement son rôle affirmé de tiers de confiance sous l'autorité du Premier ministre. Il devait s'extraire de la communauté du renseignement, normaliser son fonctionnement, rompre ses liens administratifs avec les services de renseignement et privilégier l'emploi de crédits budgétaires en limitant l'utilisation des fonds spéciaux aux seules dépenses qui les nécessitent.



Dès mai 2016, la première moitié des personnels était convertie en contractuels des services du Premier ministre. Fin 2016, le GIC devenait service à compétence nationale et la seconde moitié des personnels relevait des services du Premier ministre, militaires inclus. Dès 2016, les dépenses de fonctionnement du GIC furent 2,5 fois supérieures à celles des années précédentes et réalisées majoritairement sur fonds normaux. Aujourd'hui le GIC compte 300 agents.

Le volume et la nature des techniques de renseignement autorisées ont-ils évolué en dix ans, et comment le GIC s'est-il adapté à cette évolution ?

Que de chemin parcouru depuis le modèle ancien où une berline noire transportait quelques parapheurs « source secrète » puis « secret défense » entre les Invalides, la place Beauvau, l'hôtel de Brienne, Matignon et Bercy, et où des cartons, endossés par le ministre chargé des télécommunications sur lesquels figuraient des numéros de téléphone, étaient livrés à l'opérateur historique qui effectuait les branchements.

Le GIC a doublé ses effectifs pour traiter 20 fois plus de demandes. C'est en se transformant en service numérique que le GIC a pu répondre à l'augmentation de la charge en évitant une inflation proportionnelle de ses effectifs. Il a fallu dématérialiser la plupart des processus, déployer de nouveaux réseaux classifiés, concevoir, installer et administrer de nouvelles applications pour le traitement des demandes de techniques de renseignement, pour la gestion des réquisitions, ainsi que pour l'exploitation du renseignement recueilli au profit des services.

L'adaptation du GIC est d'abord une transformation humaine d'un service de 120 personnes dont un sur 6 est de catégorie A en un service de 300 personnes comptant 120 ingénieurs du numérique. Cette évolution rapide a nécessité d'adapter régulièrement une organisation déstabilisée par des afflux de nouvelles recrues, d'accompagner

des managers confrontés à l'augmentation de leurs effectifs en nombre et en technicité et de mettre en place de nouvelles méthodes de gestion de projet pour sortir de l'artisanat et passer à l'échelle. Telle un relai d'impédance, la direction devait faire la liaison entre l'échelon politique ou opérationnel, marqué par le temps court, et l'échelon technique des projets informatiques, s'inscrivant dans le temps long, sans décevoir le premier ni décourager le second.

Les compétences nouvelles dont le GIC est armé lui ont permis, par exemple, de mettre en œuvre la technique très particulière des algorithmes, régie par l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, dont il a l'exclusivité.

Comment le GIC articule-t-il son action avec celle de la CNCTR pour garantir un contrôle effectif et crédible des activités de renseignement ?

Le modèle est simple : le GIC offre au Premier ministre un regard sur le domaine des techniques de renseignement, dont il est responsable. Il offre également ce regard à la CNCTR, qui peut ainsi exercer son contrôle grâce à un accès « permanent, complet, direct », voire « immédiat » aux renseignements recueillis et aux résultats de leur exploitation. Concrètement, le GIC a déployé ses réseaux dans les locaux sécurisés de la CNCTR.

Le GIC et la CNCTR sont des interlocuteurs quotidiens, 24x7, dans le cadre du traitement des demandes de techniques de renseignement. Chacun assure une permanence opérationnelle pour répondre aux demandes urgentes dans les délais les plus brefs.

Ils sont aussi des interlocuteurs institutionnels pour l'élaboration de la doctrine. La loi et les décrets n'ont pas épuisé le sujet de l'encadrement des techniques de renseignement et il convient d'examiner sur des cas particuliers comment s'appliquent les principes généraux définis dans les textes. Un dialogue fécond et constructif



entre le cabinet du Premier ministre et la CNCTR, dans lequel le GIC apporte un éclairage, permet de concilier le droit et la pratique, pour rendre compatibles les impératifs opérationnels et les limites fixées par les textes.

Les technologies ont profondément changé depuis 2015 (chiffrement, plateformes, IA) : quels défis techniques majeurs cela pose-t-il au GIC ?

La montée en puissance des acteurs privés du numérique a-t-elle modifié votre relation avec les opérateurs et fournisseurs de services ?

Le GIC est au cœur des technologies du numérique et doit faire preuve d'anticipation, sinon de réactivité. Sa taille modeste ne lui permet pas de le faire seul et il travaille étroitement avec les directions techniques des grands services, notamment celle de la DGSE mais aussi celle de la DGSI, plus récente.

Le défi posé par le chiffrement n'est pas nouveau : la cryptographie existe précisément pour empêcher d'accéder aux communications. Et sur ce sujet, les États démocratiques sont schizophrènes, entre les nécessités des enquêtes judiciaires ou administratives et l'indispensable protection des communications militaires ou diplomatiques, des secrets industriels et de la vie privée. Pour comprendre la dialectique telle qu'elle se présente aujourd'hui, il faut remonter à un événement majeur qui a précédé la loi de 2015 : la généralisation du chiffrement qui a suivi les révélations d'Edward Snowden en 2013 sur l'espionnage massif pratiqué par la NSA américaine. L'internet s'est rapidement opacifié avec l'utilisation systématique du protocole TLS (qui donne lieu au « s » de « https:// » par exemple) puis des messageries chiffrées qui ont supplanté les communications traditionnelles (téléphonie, SMS, MMS). Le chiffrement des « data in transit » a conduit à une bascule aux

conséquences économiques et stratégiques importantes, les opérateurs de transport étant réduits à acheminer des flux inintelligibles dont ils ne peuvent plus extraire de valeur, alors que les opérateurs d'extrémité – GAFAM, BATX et autres plateformes – s'occupent avec gourmandise de protéger nos données, « data at rest », par leurs propres méthodes.

La duplication, depuis les cœurs de réseau des opérateurs de transport, des flux de communication des cibles imprudentes n'apporte donc plus des renseignements de même nature qu'auparavant. Et les services voient désormais les données stockées comme un gisement indispensable à leur mission de renseignement.

La relation entre le GIC et la plupart des plateformes est établie mais les réquisitions du GIC se heurtent à deux difficultés. La première est que la majorité des plateformes, établies à l'étranger, considèrent que le droit français ne leur est pas applicable, et lorsqu'elles le reconnaissent, s'étonnent par réflexe anglo-saxon que les réquisitions n'émanent pas d'un juge ni n'évoquent les motifs de l'enquête. La seconde est que les fournisseurs de services de communications chiffrées axent en général leur discours commercial sur l'inviolabilité de leur système et notamment sur l'absence de tout mécanisme d'accès au clair, même pour répondre aux besoins des enquêtes. Par un effort quotidien, le GIC établit et entretient un contact opérationnel avec les plateformes, sur des périmètres restreints puis obtient progressivement l'ouverture de prestations. Mais contrairement au monde des opérateurs, celui des plateformes n'obéit à aucune normalisation et la mise en place d'un mécanisme d'accès aux données non seulement heurte le modèle économique de la plateforme mais de plus est susceptible de modifier ses mécanismes techniques, pour des coûts prohibitifs... qui sont *in fine* à la charge de l'État (article L. 871-7 du code de la sécurité intérieure).



Cette situation appelle plusieurs observations :

- les services expliquent que les interceptions de sécurité restent essentielles, notamment pour établir « l'environnement » d'une cible ;
- les interceptions de sécurité ne se sont jamais aussi bien portées : leur nombre augmente régulièrement et le Premier ministre révisé à la hausse leur contingent – nombre maximal d'autorisations d'IS simultanément en vigueur – tous les deux ans en moyenne, après avis de la CNCTR sur la base d'une appréciation générale du niveau de menace à l'encontre des intérêts fondamentaux de la nation ;
- les communications interceptées auprès des opérateurs, même chiffrées, sont riches de données et ce sont des données fiables. Si les données générées par les applications de votre smartphone peuvent être chiffrées ou être spécifiquement forgées pour tromper les espions, celles qui sont traitées par les opérateurs ne mentent pas. Il existe donc une richesse dans les métadonnées que le GIC s'est employé à extraire et à valoriser au profit des exploitants des services, avec des outils de visualisation simples et accessibles, adaptés à des agents qui ne sont pas des experts en protocoles de communications électroniques.

Enfin, si les données en transit sont généralement chiffrées, ce n'est pas le cas des données stockées. En s'appuyant sur ce constat, le législateur en 2015 a introduit et encadré la technique dite de « recueil de données informatiques » (article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure), qui consiste à récupérer les données avant qu'elles ne soient chiffrées par les protocoles de messagerie ou de transport. Cette technique de renseignement, susceptible d'apporter des volumes importants de données numériques et de remonter dans le temps aussi loin que le permet la capacité du disque sur lequel les fichiers sont stockés, est particulièrement intrusive. C'est pourquoi le recours à cette technique obéit au principe de

subsidiarité : elle ne peut être autorisée que s'il est justifié qu'aucune autre technique moins intrusive ne permet d'accéder au renseignement. Depuis la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, la mise en œuvre des recueils de données informatiques peut bénéficier d'un soutien de la part des opérateurs, sur réquisition du GIC.

Comme toute entreprise ou tout service de l'État, le GIC s'ouvre à l'intelligence artificielle pour accélérer ses processus internes, avec les contraintes évidentes liées à la confidentialité qui imposent des modèles *on premise*. Le GIC introduit également l'IA dans les méthodes de traitement des données de renseignement pour la réalisation de tâches basiques (transcription, traduction) ou des tâches plus élaborées. Le cadre légal du renseignement fait la part belle à l'IA : depuis la loi du 30 juillet 2021, il offre la possibilité de conserver des données recueillies au-delà des délais prescrits à des fins de recherche et développement, à l'exclusion de toute exploitation à des fins de renseignement. Cette mesure s'applique notamment à des données destinées à entraîner des modèles. De plus, la technique dite des « algorithmes », introduite dès la loi de 2015 (article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure), qui consiste à rechercher, au sein de données de connexion indifférenciées, des comportements numériques susceptibles de révéler une menace, est un cas d'application naturel de l'IA.

Avez-vous observé une évolution de la culture du contrôle au sein des services de renseignement depuis dix ans ?

Oui, et cette évolution se traduit de différentes façons en fonction du service considéré.

La loi de 2015 n'est pas issue d'un délire technocratique visant à forcer des barbouzes à rédiger des fiches.



Il faut d'abord se rappeler que la loi de 2015 n'est pas issue d'un délire technocratique visant à forcer des barbouzes à rédiger des fiches.

Elle est une réponse, favorable, à une demande légitime et compréhensible des services eux-mêmes, en particulier ceux qui agissent principalement sur notre sol. En effet, pour faire leur métier, les agents des services commettaient régulièrement des infractions graves sur le territoire national : violation du secret des correspondances, du domicile, du droit au respect de la vie privée, etc. Seules les écoutes bénéficiaient d'un cadre juridique, conféré par la loi du 10 juillet 1991, puis l'accès aux données de connexion, avec la loi du 18 décembre 2013. C'est à cette époque que les services de police ont souhaité bénéficier d'une excuse pénale pour la mise en œuvre de toutes les techniques de renseignement. La loi de 2015, en généralisant le principe d'autorisation préalable de la loi de 1991, permet d'exonérer les agents de leur responsabilité pénale dans l'exercice de ces techniques.

La loi de 2015 n'a pourtant pas été d'emblée saluée comme une avancée par les services qui l'avaient eux-mêmes réclamée. Les premiers mois d'exercice furent laborieux, il a fallu procéder à des désignations formelles d'agents chargés de mettre en œuvre les techniques de renseignement, motiver les demandes, leur faire suivre une voie hiérarchique tortueuse, rédiger des relevés de mise en œuvre etc. Ces tâches administratives lourdes ne faisaient pas partie du quotidien des enquêteurs, dont la compétence et l'appétence étaient tournées vers l'action opérationnelle. Le principe de l'autorisation préalable a été questionné, notamment pour la mise en œuvre de techniques de renseignement de proximité (pose de balises) alors même qu'il était inconcevable que l'excuse pénale soit accordée après l'infraction.

La lenteur du cheminement des demandes a été dénoncée par des enquêteurs contraints d'attendre des semaines pour que leur effort rédactionnel soit récompensé d'une décision favorable du Premier ministre, ou au désespoir de n'avoir aucune

nouvelle de leur demande, bloquée par un échelon hiérarchique intermédiaire et estimant qu'un avis défavorable de la CNCTR discréditerait leur entité.

Les services chargés du suivi d'objectifs relevant du « bas du spectre », au premier chef le renseignement territorial et la gendarmerie nationale, ont ressenti pendant les premiers mois après l'entrée en vigueur du cadre légal la déception de ne pas pouvoir utiliser les moyens offerts par la loi pour leurs missions prioritaires, alors axées sur la prévention de la radicalisation. Les surveillances ne peuvent en effet être autorisées que pour prévenir le terrorisme, conformément au 4° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure. La situation était tout aussi confuse pour apprécier si une surveillance pouvait être autorisée à l'égard d'un membre d'un groupe d'activistes plus ou moins agités, en référence à la finalité 5°c du même article.

Plusieurs facteurs ont conduit, progressivement à une acceptation de la mécanique de la loi de 2015.

D'un point de vue pratique, les services se sont organisés, ont installé des guichets, ont simplifié le cheminement hiérarchique. En une année, le renseignement territorial a par exemple divisé par 30 le temps d'examen interne des demandes, entre le rédacteur et le ministre. Il a fallu plus de temps pour que les services mettent en place des processus pour rendre compte de leur action (pose d'une balise, retrait d'un micro etc.) et comprennent qu'il est tout aussi essentiel d'effectuer des relevés de non-mise en œuvre que des relevés de mise en œuvre.

La doctrine, issue de la pratique quotidienne des services et du contrôle, a été élaborée pas à pas, dans un climat de confiance entre les services et la CNCTR. Le GIC a contribué à son élaboration par ses entretiens réguliers avec la CNCTR, en soumettant à la signature du Premier ministre ou du directeur de son cabinet des saisines de la CNCTR sur des points de droit, en participant aux séances d'instruction



et en diffusant les délibérations. Le GIC a réuni des éléments de doctrine dans un « guide des techniques de renseignement », diffusé à tous les services par le Premier ministre. La CNCTR quant à elle utilise de multiples vecteurs pour faire preuve de pédagogie sur sa lecture des textes, à l'occasion des avis qu'elle rend sur les demandes unitaires, en publiant certaines de ses délibérations (voir notamment la délibération du 29 octobre 2015 apportant des éclaircissements sur la notion d'activité protégée), en diffusant des notes classifiées sur son appréciation de la proportionnalité de mesures de surveillance d'un certain type et en publiant dans son rapport annuel des monographies, par exemple sur les algorithmes (rapport 2024), la finalité 6° (rapport 2023) ou la finalité 5°c (rapport 2022).

Le contrôle n'est pas ce qui freine le renseignement mais ce qui le rend possible.

Depuis plusieurs années, la CNCTR rapporte publiquement que les services ont correctement intégré le cadre légal du renseignement. Cette adoption résulte d'efforts conjoints et coordonnés des services bien sûr, qui ont dû adapter leur pratique et former leurs agents, mais aussi de la CNCTR qui s'est montrée ouverte aux attentes et aux contraintes opérationnelles. En s'inscrivant dans les principes de 2015, contrôleurs et contrôlés ont ensemble pris conscience que le contrôle n'est pas ce qui freine le renseignement mais ce qui le rend possible.

Dans dix ans, comment imaginez-vous le rôle du GIC ?

Comme me le disait un directeur du cabinet du Premier ministre « vous au GIC, vous êtes au cœur du régalo-régalien. Vous, c'est du pérenne ».

Il est clair qu'une Nation ne peut se passer de renseignement et qu'une Nation démocratique qui a confié à une autorité du pouvoir exécutif la responsabilité exorbitante de décider si une

personne mérite d'être surveillée doit placer auprès de cette autorité un service chargé de l'assister fidèlement dans l'exercice de cette responsabilité. Mais cette organisation n'est crédible et robuste que si ce service garde comme ligne de conduite absolue de ne jamais faire de renseignement... et surtout pas de politique !

Le rôle du GIC ne doit pas dévier de ce qui fait aujourd'hui sa substance et sa vocation. Je pense même, au regard des dix dernières années, que ce rôle n'aura de cesse de s'affirmer. En effet, à chaque évolution du cadre légal de 2015, soit en moyenne une par an, toute possibilité nouvelle offerte aux services a été assortie d'une contrepartie qui s'est souvent traduite par une centralisation au GIC. L'intervention du GIC dans une technique de renseignement apporte une garantie essentielle, celle d'un tiers de confiance qui n'a pas le renseignement pour mission.

On pourrait imaginer, si l'on extrapole ce qui s'est produit depuis 10 ans, que le périmètre des techniques de renseignement va croître ainsi que celui des « assujettis », c'est-à-dire des acteurs privés – et pourquoi pas publics – tenus de répondre aux réquisitions du GIC.

Les algorithmes de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure sont un modèle qui pourrait être étendu à d'autres types de données que celles qui sont actuellement soumises aux traitements autorisés. Dans ce modèle, un organisme de confiance, le GIC, rassemble des données massives et indifférenciées dans un bunker étanche, inaccessible aux services, pour y détecter des indices de menaces qui, seuls, seront communiqués aux services. On pourrait imaginer à l'avenir que le GIC soit désigné comme l'unique organisme habilité à effectuer des traitements sur d'autres types de données indifférenciées.

Dans 10 ans, il y aura donc toujours un GIC, renforcé et au périmètre élargi, pour incarner le principe de centralisation, nécessaire à l'effectivité du contrôle.

L'APPORT DE LA LOI À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU RENSEIGNEMENT ET EN PARTICULIER DANS LA PROTECTION DES AGENTS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT



**Témoignage de
Nicolas Lerner,**
Directeur général de
la sécurité extérieure
(DGSE) depuis janvier
2024

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Chef de cabinet (2008-2012) puis directeur adjoint du cabinet du Préfet de police de Paris (2012-2014)
- Directeur de la sécurité générale en Corse-du-Sud (2015-2017)
- Directeur adjoint de cabinet du ministre de l'Intérieur (2017-2018)
- Directeur général de la Sécurité intérieure (DGSI) (2018-2024)

À savoir : *La Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) placée sous l'autorité d'un directeur général relevant directement du ministre de la défense, a pour mission, au profit du Gouvernement, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences.*

La direction générale de la sécurité extérieure a été créée par un décret du 2 avril 1982. Son statut et ses missions sont définis aux articles D.3126-1 à D.3126-4 du code de la défense. Son organisation est fixée par un arrêté du 13 juillet 2022.



Témoignage de Sébastien Tiran,
Directeur national du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) depuis juin 2024

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Chargé de mission « douane » à la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie, services du Premier ministre (2009-2012)
- Secrétaire général interrégional, direction des douanes de Roissy (2012-2015)
- Directeur des services douaniers, chargé de mission « Lutte contre les trafics illicites » auprès du secrétaire général de la mer, services du Premier ministre (2015-2017)
- Chef opération (2017-2021) puis adjoint au directeur de la DNRED (2021-2024)

À savoir : *La Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), relevant des ministères économiques et financiers, est un service à compétence nationale rattaché à la Direction générale des douanes et droits indirects. Elle est chargée de mettre en œuvre la politique du renseignement, des contrôles et de lutte contre la fraude de la direction générale des douanes et droits indirects. La direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières a été créée par un arrêté du 1^{er} mars 1988.*



Témoignage de Bertrand Chamoulaud,
Directeur national du renseignement territorial depuis juillet 2023

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

- Chef du service départemental du renseignement territorial (SDRT) de Cergy-Pontoise (2010-2014) puis chef du SDRT de Nice (2017-2019)
- État-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) auprès du cabinet du ministre de l'Intérieur (2015-2016)
- Conseiller du directeur général de la police nationale, chef du pôle doctrine-défense-planification-renseignement (2019-2021)
- Directeur central adjoint, chef du Service central du renseignement territorial (SCRT) (2021-2023)

À savoir : *La direction nationale du renseignement territorial (DNRT) centralise et analyse des renseignements dans les domaines institutionnels, économique et social ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence. En lien avec les services chargés de la lutte contre le terrorisme, en particulier la DGSI, elle contribue à la mission de prévention du terrorisme. La DNRT a été créée par le décret n° 2023-530 du 29 juin 2023 relatif à l'organisation de l'administration centrale de la police nationale.*

En quoi la loi renseignement de 2015 a-t-elle modifié ou renforcé le cadre juridique de protection des agents des services de renseignement ?

B.C

La loi renseignement de 2015 s'inscrit dans une démarche de conciliation entre les deux identités parfois contradictoires des services de renseignement. D'une part, exercer la mission de renseigner les autorités demande d'utiliser des techniques poussées, souvent exorbitantes du droit commun, qui plus est dans une grande discrétion. D'autre part, nous devons respecter en toute circonstance les principes républicains et démocratiques, mais aussi les règles de la fonction publique, les policiers et gendarmes du renseignement territorial restant soumis aux règles juridiques et déontologiques du ministère de l'Intérieur.

Pour nos agents qui évoluaient dans un cadre juridique flou et parcellaire, la loi renseignement a symbolisé cette conciliation et renforcé leur protection en détaillant les outils ouverts aux services de renseignement. Avant 2015, les effectifs courraient en effet le risque d'être condamnés pour avoir mis en œuvre certaines techniques pourtant essentielles à leur mission : cela était inacceptable.

De la même manière, la loi de 2015 pose comme principe l'anonymat des agents, notamment dans les actes réglementaires régissant la vie du service. Ces textes existent bel et bien, mais au lieu d'être publiés et donc accessibles à des personnes potentiellement malveillantes, le Premier ministre est responsable de leur enregistrement et de leur conservation. Cette simple adaptation a permis de protéger les femmes et les hommes du renseignement dans leur travail, mais aussi dans leur vie privée.

Enfin, par la définition des intérêts fondamentaux de la nation, cette loi fixe des règles intangibles, quelles que soient les autorités politiques ou

la hiérarchie administrative du moment, ce qui présente une garantie essentielle pour l'action dans la durée des services de renseignement.

S.T

La loi renseignement de 2015 a profondément modifié le volet technique du renseignement en faisant rentrer dans le droit positif toutes les opérations de renseignement technique menées sur le territoire national. Cette loi est donc un facteur de sécurité juridique pour le service et ses agents.

N.L

La loi de 2015 a profondément transformé le cadre juridique s'appliquant aux services de renseignement, en renforçant notamment la protection de leurs agents. Nos personnels étaient en effet, jusque-là, soumis à un aléa judiciaire permanent et donc à un risque de mise en cause et de publicité contraire à la nature même de leurs missions.

Cette situation était porteuse, à terme, d'un risque de fragilisation de leurs capacités opérationnelles, en particulier pour la DGSE, qui agit selon des modalités spécifiques et dans un cadre particulier. En effet, contrairement à la plupart de leurs homologues de la communauté nationale du renseignement, nos personnels mettent en œuvre des techniques intrusives sans pouvoir se prévaloir d'une carte professionnelle attestant de leur qualité et légitimant leur action.

La loi visait notamment à mettre fin à ce que la délégation parlementaire au renseignement soulignait en 2014, en rappelant que « *la France demeure[ait] la seule démocratie occidentale à ne pas bénéficier d'un cadre juridique, laissant de ce fait nos services dans la plus parfaite indigence juridique, exposant les fonctionnaires qui œuvrent en ce domaine et créant les conditions de possibles atteintes aux libertés fondamentales pour les citoyens* ».

La loi du 24 juillet 2015, plusieurs fois modifiée depuis, a, à ce titre, permis un encadrement



légal des techniques de renseignement – et donc consacré une immunité pénale associée à leur réalisation. Elle a également renforcé et étendu les dispositions existantes destinées à protéger l'identité de nos agents. La loi a donc eu un effet concret sur nos activités, perceptible par nos agents chargés de la mise en place opérationnelle de certaines intrusions, qui se voient protégés par l'exception pénale prévue par l'article 323-8 du code pénal. Ils savent en effet agir sur autorisation du Premier ministre, et ils savent leur action légitimée par le droit.

Comme DGSE aujourd'hui, et au titre de mes précédentes fonctions de DGSI, je me félicite naturellement de ces progrès, et je considère que ces protections nouvelles nous procurent de la confiance et de la légitimité, indispensables à notre action. Le cadre désormais existant, outre qu'il nous permet d'agir efficacement et avec la réactivité nécessaire au traitement des menaces, est, pour le directeur que je suis, extrêmement sécurisant.

La loi de 2015 a-t-elle permis une meilleure sécurisation des méthodes et techniques utilisées par les agents, notamment en matière de couverture, de surveillance ou d'intervention ?

L'encadrement par la loi de 2015 a-t-il contribué à limiter les risques juridiques encourus par les agents lors de leurs missions ?

S.T

La loi de 2015 a sécurisé juridiquement les actions des agents : elles s'inscrivent dans un cadre juridique connu, transparent et contradictoire grâce au rôle de la CNCTR.

B.C

La loi de 2015 fixe avec précision les moyens qui sont ouverts aux services, ce qui sécurise l'action de nos agents. Elle permet une gradation

depuis les outils les plus communs, tels que les recueils de données de connexion ou « Fadet », jusqu'aux plus intrusifs qui ne sont ouverts que pour certaines finalités à des unités spécialisées, à l'instar de l'utilisation d'un IMSI Catcher.

De plus, le processus de validation des demandes de techniques de renseignement établi par la loi a infusé dans nos structures. Nous avons mis en place des circuits sécurisés qui permettent un contrôle de l'opportunité et de la qualité de nos demandes, à la fois en interne à la DNRT et à la DGPN, mais aussi en lien avec nos autorités ministérielles.

Enfin, de manière opérationnelle, la loi de 2015 pose comme principe que les techniques de recueil de renseignement ne peuvent être mises en œuvre que par des agents individuellement désignés et habilités, agents par ailleurs préalablement habilités au secret de la défense nationale. Corollaire de ce principe, l'incompatibilité entre les fonctions de technicien, qui met en œuvre une technique, et d'enquêteur, qui exploite les renseignements, permet de protéger la chaîne de recueil de renseignement et les agents qui la constituent.

La création de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) a-t-elle eu un impact sur la protection juridique des agents, notamment en matière de traçabilité et de responsabilité ?

S.T

Oui, la création de la CNCTR a contribué à renforcer la formation professionnelle et les exigences en matière juridique. Elle a également contribué à la traçabilité des actions et des missions menées par le service.

B.C

La CNCTR a accompagné la professionnalisation des services en préconisant des processus exigeants et fiables de collecte de renseignement qui sécurisent les agents. Dans ses avis, la



commission tient ainsi compte du niveau d'expertise des services, voire de certaines unités, pour évaluer l'opportunité de l'accès à une des techniques de recueil de renseignement.

De son côté, le renseignement territorial s'est efforcé de construire un guichet unique d'entrée pour toutes les demandes de techniques de renseignement. Dès 2015, la CNCTR avait jugé cette organisation bienvenue pour « assurer le contrôle et la coordination des demandes » et mettre en œuvre les techniques de « manière rationnelle et sûre ».

La légalisation de certaines pratiques a-t-elle permis de mieux protéger les agents en les sortant d'un flou juridique ?

B.C

Plusieurs textes, à l'image de la loi de 1991 sur les interceptions de sécurité, ont encadré de manière empirique les outils du renseignement, mais des pans entiers de notre activité n'étaient pas couverts par la loi. Cela exposait nos agents à des risques importants dans le cadre de leurs missions : un danger opérationnel lié à la pratique du « pas vu, pas pris », mais aussi un risque réputationnel vis-à-vis du professionnalisme des agents de renseignement, qui ne sont plus tolérables aujourd'hui.

Ainsi, la création d'un cadre juridique clair et accessible à tous est essentielle pour la légitimité des services de renseignement dans une démocratie : en quelques clics, les Français peuvent lire en détail ce qu'il nous est permis ou interdit de faire. Je suis certain que la confiance que nos concitoyens nous accordent a été grandement consolidée depuis.

La loi de 2015 a-t-elle eu des effets concrets sur la formation juridique des agents, en particulier pour leur faire connaître leurs droits et obligations dans le cadre légal rénové ?

S.T

Oui, absolument. Le service a inclus des formations aux dispositions de la loi renseignement dans le dispositif de formation professionnelle initiale et continue.

N.L

A la DGSE, la formation juridique de nos agents est un mécanisme essentiel du processus de contrôle interne et de conformité, qui fait intervenir diverses composantes de notre Service (service juridique, inspection, audit, formation). Nous avons mis en place une plateforme de formation régulièrement améliorée et tenue à jour des évolutions réglementaires.

Ces modules sont accessibles à tous, et ils sont obligatoires pour les agents conduits, dans leurs fonctions, à solliciter la mise en œuvre des techniques de renseignement prévues dans la loi. Nous avons également mis en place un réseau de référents « cadre légal », chargés de missions de veille, de supervision et de conformité, qui servent également de personnes ressources pour l'ensemble des collègues de leur entité. Ce réseau, que nous entretenons et animons, contribue à infuser la culture du cadre légal à tous les échelons de la DGSE.

Je note à ce titre que l'Académie du renseignement, dont le rôle s'est accru depuis 2015, joue également un rôle important d'intégrateur en proposant une formation au cadre légal ouverte à tous les agents de la communauté nationale du renseignement.

Nous avons ainsi accompagné la montée en compétence de l'ensemble de nos agents, par un important effort de formation, et avec l'appui d'un pôle juridique renforcé. Je note ainsi le très



faible taux d'avis défavorables de la CNCTR aux demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement émanant de la DGSE, qui illustre pleinement cet effort.

J'estime donc aujourd'hui que la loi renseignement a fixé un cadre pertinent, qui a su par ailleurs évoluer à plusieurs reprises dans un dialogue apaisé et approfondi avec le législateur, et trouvé le bon équilibre entre action des services et respect des libertés individuelles – équilibre auquel la CNCTR veille au quotidien.

B.C

La loi de 2015 a été pensée comme une « loi-cadre », ce qui lui confère une structure pérenne : elle fixe les objectifs des services de renseignement, les moyens qui leur sont ouverts, mais aussi le processus selon lequel ces moyens sont autorisés, mis en œuvre et contrôlés.

Pour les services eux-mêmes, cette stabilité rend le cadre de leur action lisible et facilement transmissible aux agents : il n'existe aucune formation à la DNRT ou à l'Académie du renseignement qui ne mentionne pas la loi de 2015. Nos instructions et notes de service internes, aussi bien que les doctrines de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) que nous suivons, se fondent juridiquement sur ce texte.

En parallèle, il faut noter que si la structure de la loi reste stable, ce cadre juridique est adaptable et tient compte des besoins opérationnels des services. Les lois dites « SILT » de 2017 ou « PATR » de 2021, tout comme de multiples évolutions réglementaires prouvent cette recherche de mise en cohérence entre besoins et moyens en matière de renseignement.

Quels retours d'expérience ou enseignements votre service a-t-il tiré, dix ans après l'adoption de la loi, quant à son efficacité et à son adaptation aux enjeux actuels ?

N.L

Avec le recul que permet ce type de grand jalon temporel, je considère, au terme de cette décennie, que nous avons atteint, au sein de la communauté nationale du renseignement, un seuil de maturité quant à l'appropriation collective du cadre légal qui s'applique à chacun de nos services.

La loi de 2015 a marqué une étape importante d'un mouvement entamé quelques années plus tôt (avec le livre blanc de 2008) et qui s'est poursuivi ensuite (avec la publication de la Stratégie nationale du renseignement en 2019) : l'émergence du renseignement en tant que politique publique. Même si les services agissent dans l'ombre, il est essentiel de s'assurer que les opérateurs chargés de la mise en œuvre de cette politique publique n'échappent ni à la loi ni au contrôle.

La DGSE est fière d'avoir accompagné cette évolution, à chacune de ses étapes, et d'avoir contribué par ses réflexions à l'élaboration de ce cadre juridique, dont les services de renseignement étaient les premiers demandeurs. D'une part, parce que ce cadre légal protège nos agents – qui accepterait aujourd'hui d'agir, et dont parfois de prendre des risques, sur ordre, sans avoir la garantie que ses actions sont couvertes par la loi ? – et d'autre part parce qu'il constitue un ensemble de garde-fous qui garantissent l'ancrage démocratique de nos services.

La CNCTR exerce un contrôle préalable à la mise en œuvre des techniques de renseignements mais aussi un contrôle a posteriori. Elle agit comme un tiers de confiance informant le Parlement et le public sans révéler les méthodes opérationnelles des services qu'elle contrôle.



Ces contrôles ne doivent pas nous conduire à réduire nos ambitions opérationnelles, au risque de nous empêcher d'accomplir nos missions, essentielles pour la sécurité de la nation et la défense de notre souveraineté. Ils doivent être proportionnés et toujours accompagner les évolutions technologiques.

Je crois que nous avons atteint en France ce juste équilibre entre l'efficacité du contrôle et la préservation des marges opérationnelles des services de renseignement. Je considère enfin que ce mouvement a notamment permis de légitimer l'action de la DGSE auprès des décideurs politiques et du grand public, mais a également engendré un dialogue riche et fructueux avec le législateur et les différentes entités normatives.

B.C

L'architecture générale de la loi de 2015 reste efficace et claire. Elle a permis d'acter le rôle essentiel et le professionnalisme des agents de renseignement. Pour autant, en tant que chef d'un service dit du « second cercle », il me semble que la distinction en deux cercles posée en 2015 est devenue obsolète. La coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) et nos autorités nous considèrent aujourd'hui pleinement membres de la communauté nationale du renseignement, mais cela n'est pas le cas juridiquement étant donné que la « communauté nationale du renseignement » ne regroupe en droit que le premier cercle.

Pour autant, depuis plusieurs années, le fonctionnement des quatre services de renseignement du second cercle s'est grandement rapproché de celui des six services spécialisés. Les menaces que nous suivons (« bas du spectre » de la menace terroriste, groupes extrémistes violents, criminalité organisée et délinquance, etc.) sont devenues plus sévères pour le pays, *a fortiori* dans un contexte d'hybridation des menaces. Des chefs de filâts thématiques dans de nombreux domaines attestent que tous les

services de renseignement doivent travailler en transversalité et en totale coordination.

Cette distinction reste symboliquement injuste et clivante pour certains agents, qui lisent souvent « seconde zone » à la place de « second cercle ». Cette distinction engendre également des difficultés juridiques ou opérationnelles concrètes.

S.T

La loi renseignement a contribué à sécuriser juridiquement l'action du service et de ses agents. Elle a permis de structurer le pilotage opérationnel des dossiers en favorisant un dialogue permanent entre les agents et la hiérarchie. Elle est désormais pleinement intégrée et acceptée par les agents.

Concernant son adaptation aux enjeux actuels, une réflexion pourrait être engagée dans un contexte de montée en capacités des organisations criminelles, qui mettent désormais en œuvre des moyens et outils comparables à ceux de l'État. L'enjeu est de reprendre l'avantage sur ces organisations qui sont devenues des compétiteurs en favorisant le recours accru et élargi à certaines techniques comme les algorithmes ou en renforçant les obligations pesant sur les opérateurs de messageries chiffrées.



L'APPORT DE LA LOI À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU RENSEIGNEMENT ET EN PARTICULIER DANS LA PROTECTION DES AGENTS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT



**Témoignage de
Pascal Mailhos,**
Préfet, coordonnateur
national du
renseignement et
de la lutte contre
le terrorisme depuis
janvier 2023

ÉLÉMENTS BIOGRAPHIQUES :

Préfet de carrière ayant exercé tant dans l'administration territoriale que centrale du ministère de l'Intérieur, Pascal Mailhos a notamment été directeur central des Renseignements généraux, puis préfet des régions Bourgogne, Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes. Le 11 janvier 2023, le Président de la République l'a nommé coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme.

La coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) est une structure au service des hautes autorités et de la communauté du renseignement visant à mettre en œuvre les priorités nationales de la politique publique du renseignement.

La loi offre-t-elle un cadre suffisamment souple pour s'adapter aux nouveaux risques et nouveaux modes opératoires du renseignement ?

La loi de 2015 est parfois regardée comme une « Constitution du renseignement », mais elle a été envisagée dès son élaboration comme un cadre flexible, destiné à s'adapter aux évolutions rapides de la technologie et des menaces. Elle était en cela visionnaire, même s'il est impossible au législateur de tout anticiper.

De fait, certaines des technologies couvertes par la loi constituaient des objets nouveaux évoluant rapidement. C'est le cas des algorithmes, puisqu'en 2015, le traitement automatisé des métadonnées restait un champ exploratoire pour le renseignement. De même, certaines des techniques déjà bien connues à l'époque, telles que les interceptions de sécurité, n'ont pas échappé à la complexification exponentielle du champ numérique. Les dispositifs de chiffrement, par exemple, se sont systématisés sur les messageries téléphoniques et mettent à l'épreuve l'effectivité de la loi.

De surcroît, les menaces aussi se renouvellent. La loi de 2015 avait anticipé le défi que constituait la criminalité organisée, en la



regardant comme une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. Mais qui aurait pu entrevoir l'ultra-violence dont les gangs sont aujourd'hui capables ? La loi de 2015 est éprouvée par ces formes de criminalité, parce que les malfaiteurs sont numériquement agiles et savent tirer profit des contraintes juridiques qui régissent l'activité des services.

De nouveaux moyens sont enfin conçus pour les services : tous les jours, les directions techniques développent des outils technologiques en réponse aux menaces de nos adversaires, qui nous invitent à repenser notre droit.

Pour souple qu'elle soit, la loi de 2015, comme tout texte normatif, doit donc faire l'objet d'actualisations régulières.

Comment s'est construite la relation avec la CNCTR ?

La politique publique du renseignement, consacrée par la loi de 2015, se structure autour de deux grandes catégories d'acteurs : les services et le coordonnateur d'un côté, les organes de contrôle de l'autre : la CNCTR, la CNIL et, dans un autre registre, la délégation parlementaire au renseignement. Toutefois, il faut du liant dans cette *summa divisio*, et à cet égard, la relation entre la CNRLT et la CNCTR est centrale au bon fonctionnement du renseignement : les services ont besoin des orientations stratégiques déclinées par la CNRLT sur la base d'un équilibre entre besoins opérationnels et normes juridiques, tandis que la CNCTR garantit la légalité de leur action, gage de légitimité dans une société démocratique.

En d'autres termes, le tandem entre la CNRLT et la CNCTR est consubstantiel au principe d'une « politique publique du renseignement ». Le dialogue est d'autant plus vital que dans ce domaine qui connaît des mutations incessantes, la vision stratégique et le contrôle juridique doivent s'accorder, au bénéfice commun de la défense des intérêts fondamentaux de la Nation.

La loi a-t-elle aidé au travail des services de renseignement, de la coordination nationale ou l'a-t-elle compliqué ?

La loi de 2015 a produit un droit spécialisé aux fins d'offrir aux services une base légale protectrice. En outre, en consacrant la politique publique du renseignement et en renforçant la place de la responsabilité politique, la loi promettait que les services seraient dotés des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Au reste, on se rappellera que cette loi a été votée dans un contexte terroriste unique dans notre histoire : elle était voulue par la société et portée politiquement par des responsables conscients de l'ampleur de la menace et des besoins opérationnels qu'elle emportait.

D'avantage encore qu'un cadre, la loi de 2015 a donc été un appui. Au-delà de la sécurisation des techniques de renseignement, elle a créé les conditions de l'essor d'une véritable communauté du renseignement travaillant de concert, dans le cadre d'une politique publique reconnue et assumée.

La relation avec le contrôleur est-elle équilibrée ?

Créer les conditions d'une relation équilibrée avec le contrôleur n'allait pas de soi, car il y a une diversité de services et autant de contrôleurs qu'il y a d'objets de contrôle : la CNCTR pour les techniques, la CNIL pour les fichiers, la DPR pour ce qui concerne le contrôle parlementaire. Prenant appui sur une confiance entretenue et grâce à la multiplication des canaux d'échanges - je pense à l'élaboration des rapports annuels, aux auditions, aux conférences et colloques -, le dialogue s'est fluidifié et les services ont à cœur d'intégrer les doctrines dans leurs pratiques. Inversement, dans un esprit de co-construction de la politique publique du renseignement, la communauté espère des contrôleurs qu'ils continueront d'être attentifs aux évolutions tant de la menace que des technologies qui peuvent justifier un ajustement doctrinal.



7

Panorama des études de la CNCTR

2017 – INFORMER LES PERSONNES SURVEILLÉES APRÈS COUP : UN ÉQUILIBRE DÉLICAT ENTRE SECRET ET DROITS FONDAMENTAUX

Les activités de renseignement reposent largement sur le secret. Pour être efficaces, les techniques de surveillance doivent généralement rester inconnues des personnes concernées. Si une personne sait qu'elle est surveillée, elle peut modifier son comportement, dissimuler ses échanges ou contourner les moyens utilisés par les services.

Mais dans un État de droit, cette exigence de secret doit être conciliée avec une autre nécessité fondamentale :

permettre à chacun de s'assurer que sa vie privée a été respectée et que les mesures prises à son encontre étaient légales et proportionnées.

La jurisprudence européenne, notamment celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), reconnaît la difficulté particulière des activités de renseignement.

Les juges européens considèrent que :

- les États peuvent garder secrètes certaines mesures de surveillance,
- mais ce secret doit être compensé par des garanties suffisantes pour protéger les droits fondamentaux.

La CEDH estime ainsi que :

- la notification n'est pas obligatoire, pour préserver l'efficacité de la surveillance,
- mais qu'elle peut devenir souhaitable lorsque le risque pour la sécurité nationale a disparu.

L'objectif est de trouver un équilibre entre :

- l'efficacité du renseignement,
- et le droit des citoyens à un recours effectif.

La loi allemande a prévu que, dans certains cas, les individus ayant fait l'objet d'une surveillance en soient informés, après avis d'une commission indépendante. Le législateur français a choisi une solution différente et a confié à la CNCTR le soin d'instruire les réclamations des personnes désireuses de s'assurer de la légalité de surveillances éventuelles à leur encontre.

Pour approfondir : [Rapport d'activité 2017](#) | Étude



Scannez-moi
site de la CNCTR





2018 – LE DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENT : CE QUE DIT LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE

Le recueil de renseignements destinés à défendre ou à promouvoir les intérêts fondamentaux des Etats participe à l'exercice de leur souveraineté nationale. Cependant, dans toute société démocratique, les états doivent concilier celle-ci avec la protection des droits fondamentaux.

La jurisprudence européenne, en particulier celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) joue un rôle central pour fixer cet équilibre des individus.

La CEDH encadre la surveillance au regard de deux droits principaux :

- **le droit au respect de la vie privée** : cela comprend la protection de la vie privée et familiale, la protection du domicile et des correspondances – article 8 Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CESDHLF);
- **le droit à un recours effectif** : toute personne doit pouvoir contester une atteinte à ses droits devant une autorité indépendante – article 13 CESDHLF.

Toute mesure de surveillance doit respecter la règle de droit. La surveillance doit s'appuyer sur des mesures nécessaires et proportionnées.

il ne s'agit pas d'interdire la surveillance, mais de l'encadrer strictement.

La jurisprudence européenne reconnaît :

- la nécessité des activités de renseignement pour protéger la sécurité nationale,
- la nécessité de des garanties fortes pour prévenir les abus.

Pour approfondir : [Rapport d'activité 2018](#) | Étude



Scannez-moi
site de la CNCTR



2022 – LA SURVEILLANCE DES EXTRÉMISMES VIOLENTS : UN CONTRÔLE RENFORCÉ POUR PROTÉGER LES LIBERTÉS

La surveillance des extrémismes violents repose sur une base légale précise qui délimite son champ suivant à trois axes :

- la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions ;
- la prévention des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous ;
- la prévention des violences collectives susceptibles de porter gravement atteinte à la paix publique.

Cette mission est particulièrement sensible. Son troisième volet, en particulier, ne doit pas entraver des libertés fondamentales dans une démocratie :

- la liberté d'opinion,
- la liberté d'expression,
- la liberté d'association,
- la liberté de manifester.

À RETENIR : il ne s'agit pas de surveiller des idées ou des mouvements, mais d'empêcher des passages à l'acte violents. Seule la nature violente des méthodes et des modes d'action employés pour défendre ses convictions peuvent justifier qu'une surveillance soit autorisée.

La CNCTR applique un contrôle renforcé des demandes présentées au titre de cette finalité. Elle veille à ce que le recours à celle-ci ne permette pas la surveillance d'individus ciblés à raison de leur activité politique ou syndicale ou de leur engagement dans des mobilisations sociales ou environnementales.

La CNCTR vérifie ainsi :

- que le **comportement peut être qualifié de violent**
 - les violences physiques ou psychologiques peuvent être prises en compte
 - la CNCTR admet dans certains cas, qu'une atteinte aux biens puissent être qualifiés de violence
- que l'**action s'inscrit dans un collectif**
 - la CNCTR vérifie que l'action implique plusieurs personnes et que la personne agisse dans un groupe, un mouvement
- que ce **comportement est susceptible de troubler « gravement » la paix publique**.
 - à distinguer de l'ordre public. Toutes les atteintes à l'ordre public ne constituent pas un trouble à la paix publique.
 - c'est la gravité de la menace qui permet de tracer la frontière.

Pour approfondir : [Rapport d'activité 2022](#) | Étude 1



Scannez-moi
site de la CNCTR



2022 – LES PROFESSIONS « PROTÉGÉES » : UN CONTRÔLE RENFORCÉ POUR PRÉSERVER LES LIBERTÉS

Quelles sont les professions protégées par la loi et pourquoi les protège-t-on ?

Dans une démocratie, certaines professions jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement des institutions et la protection des libertés. En 2015, les législateurs ont décidé de protéger particulièrement quatre professions :

- les parlementaires
- les magistrats,
- les avocats,
- et les journalistes.

Leur activité repose sur des principes fondamentaux tels que :

- la séparation des pouvoirs,
- le secret professionnel,
- la liberté d'informer (secret des sources).

Pour cette raison, la loi encadre très strictement toute possibilité de surveillance les concernant. Elle prévoit des **garanties renforcées**.

Une protection renforcée mais pas absolue

Les personnes exerçant un mandat ou une profession protégée ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une surveillance à raison de l'exercice de leur mandat ou de leur profession.

Cette protection n'est donc pas absolue : le recueil de renseignements peut porter sur des actes sans aucun lien avec la profession protégée ou sur des éléments détachables de l'exercice normal de la profession protégée, dès

lors qu'ils constituent une menace au titre des intérêts fondamentaux de la Nation.

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) s'assure :

- que la personne exerce une profession protégée,
- que les éléments que recherche le service sont détachables de sa fonction,
- qu'il n'y a pas d'atteinte indirecte aux garanties attachées à la profession ou au mandat protégés,

La CNCTR contrôle par la suite les données recueillies dans le cadre de ces surveillances et s'assure qu'aucun renseignement relatif à la profession protégée n'est indûment capitalisé.

Pour approfondir : [Rapport d'activité 2022](#) | Étude 2



Scannez-moi
site de la CNCTR



2023 – PRÉVENIR LA CRIMINALITÉ ET LA DÉLINQUANCE ORGANISÉES : CONTOURS ET ENJEUX DE LA SURVEILLANCE

Des réseaux invisibles, des menaces bien réelles, des notions précises

Trafic de stupéfiants, réseaux clandestins, organisations criminelles structurées... La criminalité et la délinquance organisées ne se voient pas toujours, mais elles agissent en profondeur. Ces notions ont un périmètre plus restreint au sens du code de la sécurité intérieure.

Pour y faire face, les services de renseignement peuvent avoir accès à un certain nombre d'outils qui peut leur permettre de prévenir et **détecter les menaces avant qu'elles ne produisent leurs effets**.

À RETENIR : Le renseignement intervient avant l'infraction, dans une logique de prévention. Il cible les réseaux structurés, pas la délinquance ordinaire.

Le renseignement permet alors d'**anticiper**, d'**identifier** et de **comprendre** ces organisations.

Une coordination indispensable entre autorités pour lutter contre la criminalité et la délinquance organisées

La **prévention de la criminalité et de la délinquance organisées** repose sur une **coordination étroite entre plusieurs autorités**. Cette coopération est rendue nécessaire par la spécificité de cette finalité, située à l'articulation du renseignement administratif et du champ judiciaire.

Les échanges entre les services de renseignement et les autorités judiciaires permettent d'assurer une bonne qualification des situations et d'éviter les

chevauchements entre logique de prévention et logique de répression. Ils contribuent également à garantir que les techniques de renseignement ne sont pas utilisées en substitution des procédures judiciaires, mais bien en complément, dans leur champ propre.

Dans ce cadre, la CNCTR joue un rôle de point d'équilibre. En examinant les demandes et en contrôlant leur mise en œuvre, elle veille à ce que l'action des services de renseignement dans le champ de la prévention de la délinquance et de la criminalité organisées n'empiète pas sur les prérogatives de l'autorité judiciaire compétente pour la recherche et la poursuite des infractions.

Pour approfondir : [Rapport d'activité 2023](#) | Étude 1



Scannez-moi
site de la CNCTR





2023 – SURVEILLER L'ENTOURAGE ? UNE QUESTION SENSIBLE, UN CADRE STRICT

Pourquoi s'intéresser à l'entourage d'une personne surveillée ?

Dans certaines situations, surveiller une personne ne suffit pas à comprendre une menace.

Les services de renseignement peuvent alors être amenés à s'intéresser à son entourage. Cela correspond, au sens du code de la sécurité intérieure, à l'ensemble de ceux à l'égard desquels certaines techniques de renseignement peuvent être mises en œuvre car ils « sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité », du fait de leur proximité avec la personne surveillée elle-même en lien direct et personnel avec la menace.

Surveiller l'entourage : une pratique strictement encadrée par la loi

Par principe, les techniques de renseignement ne peuvent viser qu'une **personne directement liée à une menace**, conformément au principe d'**individualisation de la surveillance**.

Dans certaines situations, la prise en compte de l'entourage peut être autorisée afin de mieux comprendre une menace. Cette possibilité constitue une exception, et non une règle.

À RETENIR : Toutes les techniques de renseignement ne sont pas accessibles pour la surveillance de l'entourage d'une personne suivie. La technique de recueil de données de connexion en temps réel, réservées à la prévention du terrorisme, peut être employée au titre de l'entourage mais elle a été encadrée par un contingent à la suite d'une décision du Conseil constitutionnelle.

Le contrôle de cette surveillance par la CNCTR

Face à ces enjeux, la CNCTR exerce une vigilance particulière. Elle veille à ce que les techniques autorisées ne portent pas une atteinte trop importante aux droits des tiers présents dans l'entourage de la personne surveillée.

Elle examine au cas par cas notamment :

- Le lien avec la personne surveillée à titre principal
- si l'extension de la surveillance à l'entourage est réellement justifiée ;
- si les personnes concernées sont en mesure de détenir des informations d'intérêts relatives à la menace que présente la personne principalement surveillée ;
- si les techniques utilisées restent proportionnées.

Ces règles permettent de conserver à la surveillance de l'entourage son caractère exceptionnel et de tenir le risque de surveillance généralisée.

Pour approfondir : [Rapport d'activité 2023](#) | Étude 2



Scannez-moi
site de la CNCTR



2023 – INTELLIGENCE ARTIFICIELLE ET RENSEIGNEMENT : COMPRENDRE LES ENJEUX D'UNE TRANSFORMATION MAJEURE

L'intelligence artificielle (IA) transforme progressivement de nombreux secteurs : santé, transports, industrie... mais aussi renseignement.

Ces technologies offrent désormais des capacités inédites de traitement et d'analyse des données. Elles permettent notamment :

- d'identifier plus rapidement certaines informations,
- de détecter des signaux faibles,
- d'analyser des volumes très importants de données, par exemple des langues.

Les services de renseignement sont confrontés à une croissance massive des données numériques. L'IA apparaît ainsi comme un outil susceptible de renforcer leurs capacités d'analyse.

Les outils d'intelligence artificielle utilisés par les services doivent rester sous contrôle humain. L'IA ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'un cadre juridique complet.

Les technologies évoluent, mais les exigences juridiques demeurent.

La CNCTR souligne l'importance :

- de comprendre le fonctionnement technique des outils,
- d'adapter les capacités de contrôle interne et externe,
- de conserver une maîtrise humaine effective des traitements mis en œuvre.

Pour approfondir : [Rapport d'activité 2023](#) | Éclairage 1



Scannez-moi
site de la CNCTR



2023 – L'USAGE RESPONSABLE DES CAPACITÉS COMMERCIALES DE CYBER-INTRUSION : UNE PERSPECTIVE DIPLOMATIQUE

Retrouver la contribution de M. Henri Verdier, ambassadeur pour le numérique, et de M. Léonard Rolland, sous-directeur de la cyber-sécurité à la direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Les outils de cyber-intrusion peuvent être utiles et légitimes, mais leur circulation commerciale crée des risques tels qu'il faut mieux les encadrer. La France défend donc l'idée d'un usage strictement contrôlé, fondé sur le droit,

la proportionnalité et la responsabilité des États comme des acteurs privés.

Pour approfondir : [Rapport d'activité 2023](#) | Éclairage 2



Scannez-moi
site de la CNCTR





2024 – LES MATÉRIELS DE SURVEILLANCE : ENCADRER POUR PROTÉGER

Un dossier, composé d'une étude et d'une interview, qui met en lumière le rôle fondamental de la réglementation encadrant les matériels techniques susceptibles de permettre des atteintes à la vie privée.

- Une étude qui présente l'encadrement juridique des dispositifs techniques relevant des articles R.226-1 et suivants du code pénal, articles qui définissent les conditions strictes de fabrication, de vente et de détention de dispositifs d'écoute, d'interception ou de captation de données.
- Une interview exclusive de Monsieur Vincent Strubel, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et qui apporte un éclairage opérationnel et stratégique sur ces questions.

Des technologies puissantes... mais sous haute surveillance

Micros invisibles, caméras miniaturisées, logiciels capables d'intercepter des communications : ces outils ne peuvent être fabriqués, vendus ou utilisés librement. Ils sont soumis à une autorisation spéciale délivrée par la commission dite « R.226 », placée auprès du Premier ministre et appuyée par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Chaque demande d'autorisation est examinée avec soin : la nature du matériel, son usage prévu et son degré d'intrusion dans la vie privée sont évalués avant toute décision. Cette commission délivre des autorisations préalables, suit les dispositifs durant leur cycle de vie et veille à la conformité des outils utilisés par les services de renseignement.

« Les dispositifs de surveillance doivent rester des outils maîtrisés, au service de l'État de droit, jamais des armes contre la vie privée »

Vincent Strubel

Ce dispositif complète le contrôle exercé par la CNCTR sur l'usage des techniques de renseignement. Ensemble, ces instances assurent une supervision intégrale : depuis la conception et la commercialisation des outils jusqu'à leur emploi effectif.

Trouver l'équilibre entre sécurité, libertés et innovation

Plutôt qu'un frein à l'innovation, la réglementation « R.226 » constitue un cadre de confiance. La commission collabore étroitement avec les entreprises du secteur : fabricants, distributeurs et utilisateurs de dispositifs. Ensemble, ils évaluent les risques d'intrusion et conçoivent des règles de bon usage adaptées à l'évolution des technologies.

« Notre rôle, c'est de garantir une cohérence entre sécurité, innovation et souveraineté ; c'est là que la France peut être un modèle »

Vincent Strubel

Ce dialogue constant permet de soutenir la compétitivité de la filière française tout en garantissant la conformité juridique et éthique des matériels.

Un modèle français de confiance numérique

La France dispose d'un dispositif solide : un contrôle indépendant, des règles connues et un suivi permanent. Ce modèle montre qu'il est

possible d'allier innovation technologique, efficacité sécuritaire et respect des droits fondamentaux.

La commission « R.226 » permet une régulation efficace du marché et contribue à instaurer une culture de conformité dans les entreprises spécialisées. La commission siège dans cette commission.

Ce régime d'autorisation favorise également la structuration d'un secteur stratégique, en évitant les risques d'obsolescence du cadre légal face à la complexification des outils numériques de surveillance.

« La régulation ne doit jamais être vue comme un frein à l'innovation, mais comme la condition de la confiance : c'est cette confiance qui fonde la sécurité numérique »

Vincent Strubel

Pour approfondir : [Rapport 2024](#) | Dossier 1



Scannez-moi
site de la CNCTR



2024 – LES ALGORITHMES DE RENSEIGNEMENT : COMPRENDRE UNE TECHNIQUE SOUS CONTRÔLE

Un dossier, composé d'un éclairage et d'une étude, qui expose la technique de l'algorithme.

- Un éclairage apporté par deux universitaires, MM Gérard Biaud et Arnaud Latil, qui présente l'évolution du concept d'algorithme et ses répercussions ;
- Une étude qui revient sur l'emploi encadré de la technique de l'algorithme au sens du code de la sécurité intérieure par les services de renseignement.

Évolution du concept de l'algorithme : d'un objet simple à des réalités complexes

Le terme algorithme remonte au IX^e siècle. Dans le langage moderne, un algorithme désigne une méthode pas à pas pour atteindre un objectif précis. Dans notre quotidien, les algorithmes sont au cœur de nombreux systèmes contemporains.

« Une recette de cuisine, par exemple, est un algorithme, dans la mesure où elle décrit un processus structuré et ordonné pour atteindre un objectif précis, en l'occurrence la préparation d'un plat. » Extrait de l'éclairage apporté par deux universitaires, MM. Gérard Biaud et Arnaud Latil

A partir des années 2000, avec l'essor de l'apprentissage automatique et de l'intelligence artificielle, les algorithmes ont subi une profonde transformation et sont devenus capables d'analyser d'énormes quantités de données, et surtout d'évoluer et d'adapter leurs réponses en fonction des données qu'ils intègrent. Cela marque une rupture avec les algorithmes traditionnels.

« Cette évolution rend la réalité plus complexe [...] Ce nouvel écosystème soulève des questions fondamentales sur la transparence, la responsabilité et l'équilibre des pouvoirs. » Extrait de l'éclairage apporté par deux universitaires, MM. Gérard Biaud et Arnaud Latil



L'évolution extrêmement rapide des algorithmes est à la source de deux risques systémiques : les risques informationnels et les enjeux de souveraineté industrielle. C'est pourquoi, en France et plus globalement en Europe, la régulation des systèmes de traitement automatisé de données et plus récemment des algorithmes est fondée sur les objectifs de transparence, d'explicabilité et de contrôle.

L'algorithme au sens du code de la sécurité intérieure : un outil de détection et non pas de surveillance de masse

Dans le langage courant, la surveillance « algorithmique » rime souvent avec automatisation et perte de contrôle.

Or, la technique de l'algorithme, introduite dans la loi renseignement du 24 juillet 2015 et pérennisée par la loi PATR du 30 juillet 2021, correspond au contraire à un **outil de détection des menaces dont l'emploi est étroitement encadré et placé sous le contrôle de la CNCTR**.

Cet outil, inscrit à l'article 851-3 du code de la sécurité intérieure, est conçu pour repérer des signaux faibles susceptibles de révéler une menace pour certains des intérêts fondamentaux de la Nation, en minimisant les atteintes aux libertés individuelles.

Technique en deux temps :

- l'algorithme analyse d'abord des flux de données anonymisés en fonction de paramètres préétablis au moment de sa conception en vue de détecter une activité suspecte au regard de la finalité qui est visée. Cela produit des alertes seulement lorsque l'algorithme détecte une activité répondant à ces critères de conception.
- le service peut demander, dans un second temps, la levée de l'anonymat de la personne qui a déclenché l'alerte.

Chaque étape – conception et modification de l'algorithme, critères de détection, levée d'anonymat – est soumise à avis et au contrôle de la CNCTR, ce qui garantit d'en limiter le potentiel attentatoire aux droits et libertés.

L'algorithme n'est pas un œil qui voit tout, mais un filtre qui aide à repérer ce qui mérite d'être regardé de plus près.

Cette approche permet de relever un double défi : traiter des volumes de données toujours plus importants sans basculer dans une logique de surveillance généralisée. Le principe est clair : l'algorithme ouvre une séquence de vérifications où l'humain reste au centre de la décision.

Initialement cantonné à la seule menace terroriste, l'emploi de la technique d'algorithme s'est vu élargir à titre expérimental, par la loi du 25 juillet 2024, à la prévention de l'ingérence étrangère et des menaces pour la défense nationale.

L'extension contrôlée de cette technique à de nouvelles menaces s'accompagne systématiquement de garde-fous : durée limitée, bilan régulier, contrôle de la CNCTR. L'objectif est d'adapter les outils aux risques contemporains sans relâcher la protection des droits et libertés individuelles.

L'algorithme devient ainsi un symbole de cet équilibre : permettre de détecter plus tôt des comportements dangereux, tout en assumant une exigence élevée de transparence, de contrôle.

Pour approfondir : [Rapport 2024](#) | Dossier 2



Scannez-moi
site de la CNCTR



2025 – LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

Retrouvez la contribution de M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président honoraire du Conseil d'État, ancien Secrétaire général du Gouvernement qui revient sur les origines de ce principe et sur l'impact de la technologisation de la surveillance sur le principe de proportionnalité.

Pour approfondir : [Rapport d'activité 2025](#) | Étude 1



Scannez-moi
site de la CNCTR

2025 – LE CONTRÔLE A POSTERIORI RACONTÉ PAR CELLES ET CEUX QUI Y PARTICIPENT

Pour garantir un contrôle complet et effectif de l'action des services de renseignement, le législateur a conféré à la CNCTR des pouvoirs de vérification portant sur toutes les étapes de la procédure de mise en œuvre des techniques de renseignement, depuis l'examen de toutes les demandes et l'avis transmis par la commission au Premier ministre qui y donne, ou non, son autorisation, jusqu'à l'exercice d'un contrôle *a posteriori* sur la mise en œuvre des autorisations données, afin de garantir la bonne application de la loi.

- **Les contrôles de la surveillance internationale**, prévue par les articles L. 854-1 et suivants du code de la sécurité intérieure ;
- **Les contrôles territoriaux** qui permettent à la commission d'échanger, au-delà des sièges centraux des services de renseignement, avec les services de terrain d'une zone de défense, d'une région ou d'un département. Ces contrôles se déroulent sur tout le territoire, dans l'hexagone et outre-mer.

À RETENIR : Il existe quatre types de contrôles :

- **Les contrôles de dossiers** consistent en un examen partagé de la surveillance de personnes prises individuellement ou bien en des échanges avec le service au sujet d'un phénomène, d'un événement ou d'un groupe justifiant une surveillance ;
- **Les contrôles de données** s'assurent du respect des conditions légales de collecte et de conservation des données dans le cadre de la surveillance :
 - traçabilité des opérations,
 - respect des durées d'autorisation et des durées de conservation,
 - rapport entre les informations capitalisées et les finalités légales ayant justifié la surveillance ;

Retrouvez les témoignages exclusifs de personnels de la CNCTR, qu'ils soient chargés de mission ou membres du collège, et de personnels de trois services de renseignement - la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et la Direction nationale du renseignement territorial (DNRT) - qui exposent de manière concrète le déroulement d'un contrôle et leurs attentes.

Pour approfondir : [Rapport d'activité 2025](#) | Étude 2



Scannez-moi
site de la CNCTR

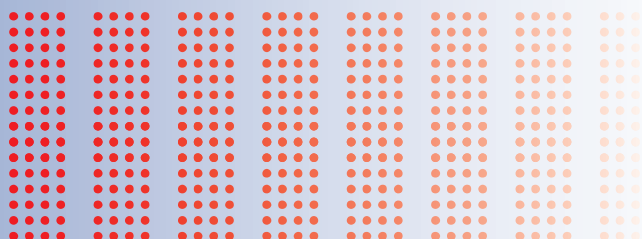




8

Actes du colloque du 22 septembre 2025

**La CNCTR :
10 ans de contrôle**



DISCOURS D'OUVERTURE



Vincent Mazauric,
Président de la CNCTR

Mesdames et messieurs les parlementaires, monsieur le vice-président honoraire du Conseil d'État, monsieur le président de la section de l'Intérieur du Conseil d'État, monsieur le rapporteur général de la Cour des comptes, madame la représentante de la Défenseure des droits, mesdames et messieurs les présidents, membres et représentants d'autorité administrative indépendante, madame la secrétaire générale du gouvernement, monsieur le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, monsieur le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, madame la directrice des libertés publiques et monsieur le directeur des services du premier ministre, madame la directrice générale, messieurs les directeurs généraux, directrices et directeurs des services de renseignement du groupement interministériel de contrôle, monsieur le secrétaire général de l'inspection des services de renseignement, mesdames et messieurs les membres de la communauté française du renseignement, mesdames et messieurs les représentants d'institutions étrangères homologues, messieurs les conseillers du premier ministre, mesdames et messieurs en vos grades et qualités et participants de tous horizons, bienvenue et merci de votre présence nombreuse à cette manifestation organisée par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement à l'occasion du dixième anniversaire de son institution.

Ces salutations et ces souhaits sont prononcés au nom de tous les membres du collège de la CNCTR et de toutes ses équipières et équipiers présents et passés. Ils font mémoire aussi de Serge Lasvignes, président d'octobre 2021 à janvier 2025, qui avait voulu et pensé cette réunion.

Après la présidence fondatrice de Francis Delon, celle de Serge Lasvignes a profondément marqué la CNCTR et modelé son action. Ce colloque est ouvert et nombre d'entre vous ont saisi cette ouverture et la feront vivre. Journalistes, enseignants, chercheurs, étudiants, citoyennes et citoyens simplement intéressés. Vos regards, vos analyses et vos témoignages comptent pour nous.

Ce colloque n'est pas une occasion d'autocélébration, ni davantage d'introspection, ni même encore de dialogue sous votre seul regard. C'est une occasion de débat. Institué par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, la commission a commencé de fonctionner le 3 octobre 2015. Un an plus tard, en novembre 2016, et à la veille de la parution du premier rapport d'activité de la commission, un journaliste titrait ainsi l'un des premiers articles qui lui fut consacré : « CNCTR a rien ? ».



J'emprunte à l'auteur cette jolie et stimulante formule : « la CNCTR ressemble de plus en plus à un îlotier parachuté au milieu d'un échangeur autoroutier ». Était-ce le cas ? L'est-ce vraiment, et encore aujourd'hui, il est temps de faire le point.

Si le collège de la CNCTR a toujours compté neuf membres, quatre parlementaires, deux députés et deux sénateurs, désignés de manière à assurer une représentation pluraliste du Parlement, une personnalité qualifiée et quatre magistrats, 29 au total se sont succédés, elle a commencé avec une demi-douzaine de collaborateurs. Elle en compte aujourd'hui 22. Permettez-moi de le dire autrement, 22 seulement. Du 3 octobre 2015 au 31 décembre 2024, la commission a rendu au Premier ministre 735 000 avis sur les demandes présentées par les services de renseignement de mise en œuvre de techniques de renseignement. D'un peu moins de 70 000 avis la première année, le nombre frôle 99 000 en 2024, soit une augmentation de 48 %. Mais en regard, si le nombre des personnes surveillées s'est établi dès la première année au-dessus de 20 000, il a atteint, selon notre estimation, 24 308 en 2024, soit une croissance inférieure de plus de moitié, de 20 %. Au cours de la même période, la CNCTR a conduit près de 1000 contrôles sur pièce et sur place dans les services de renseignement, soit très vite, plus de 100 par an, à l'exception notable de l'année 2020, marquée par la pandémie. Mais ces chiffres ne rendent pas compte de tout. Par exemple, s'agissant des contrôles, leur densité et leur profondeur ont cru. Les services et nos équipiers le savent bien. Il en est de même de l'évolution des menaces, des parades, des entraves, des priorités de l'action publique ou encore de la disponibilité et de la maîtrise des techniques. Il faut donc au-delà de ces chiffres s'interroger plus avant.

La CNCTR est un élément d'une construction républicaine et exigeante, la loi de 2015. Celle-ci pose l'affirmation d'une équivalence entre protection des libertés publiques et individuelles

et une politique publique assumée. Elle repose sur un compromis entre un cadrage complet de l'action technique des renseignements et la garantie pour ces services de la légalité de leur action dès lors que ce cadre est respecté. La loi de 2015 et la CNCTR prennent la suite de la loi de 1991 et de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ainsi que de son expérience. La loi de 2015 fonde des principes, des critères, des conditions et des limites et elle place un organisme de contrôle sur toute la superficie de son champ. Ces garanties, ces limites et ces équilibres sont-ils respectés et efficaces ? La nécessaire compréhension mutuelle et la confiance qui doit en procéder ont-elles été acquises sans altérer ni le discernement, ni l'initiative, ni la critique, d'une part comme de l'autre ?

En somme, et fondamentalement, les citoyens et leurs représentants peuvent-ils avoir confiance dans la façon dont est mise en œuvre l'indispensable politique publique du renseignement et dont cette mise en œuvre est contrôlée par la CNCTR ? Nous vous proposons d'explorer ces questions dans deux tables rondes.

La première est consacrée à l'un des deux principes essentiels posés par la loi, le principe de proportionnalité. L'emploi d'une technique de renseignement à l'encontre de quiconque doit satisfaire d'abord à une condition de nécessité au regard de finalité déterminée précisément et limitativement par la loi. Mais il doit ensuite être proportionné. Comment ce principe transversal de l'action politique publique, et notamment de la police administrative, prend-il forme lorsqu'il s'agit du renseignement ? A quelles évolutions techniques se confrontent-ils ? Comment est-il pensé par les pouvoirs publics et les services de renseignement et contrôlé par la CNCTR ?

Je remercie vivement le président Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'État, madame Claire Landais, secrétaire générale du gouvernement, et madame Céline



Berthon, directrice générale de la Sécurité intérieure, d'avoir bien voulu en débattre sous la conduite de madame Noémie Véron, maîtresse de conférences à l'Université de Lille. Une circonstance personnelle impérieuse empêche ma collègue Solange Moracchini de prendre part, comme s'était prévu, à ce débat. Et je suis reconnaissant à mon autre collègue, Magali Ingall-Montagnier, conseillère à la Cour de cassation, d'avoir bien voulu porter le regard et la parole de la commission dans ce débat.

Je vous demande de bien vouloir, pendant cette table ronde, vous abstenir de toute prise de photographie ou d'enregistrement vidéo.

Une seconde table ronde cherchera à répondre à une question directe, le contrôle a-t-il été à la hauteur des attentes ? Sous la conduite de Floran Vadillo, directeur de la revue « Études françaises de renseignement et de cyber », la réflexion ira des sources de la loi, avec Jean-Jacques Urvoas, rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale et ancien ministre, jusqu'au contrôle contemporain du Parlement, avec Aurélien Rousseau, député, vice-président de la délégation parlementaire au renseignement. Elle se placera sous le regard politique et opérationnel de Laurent Nuñez, préfet de police, qui a occupé les fonctions de ministre, de DGSI, de coordonnateur national, et aussi sous l'analyse critique de Jacques

Follorou, journaliste au Monde. Je m'efforcerai pour ma part d'y contribuer.

Mesdames et messieurs, en vous remerciant à nouveau très chaleureusement de votre présence, et en le faisant encore une fois au nom de toute l'équipe de la CNCTR, je vous souhaite un bon colloque, et je laisse aussitôt la place à l'équipe, sous la conduite de madame Véron, chargée de s'exprimer au cours de la première de ces tables rondes.





LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ À L'ÉPREUVE DE L'ÉVOLUTION DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT : ENJEUX ET PERSPECTIVES

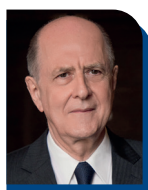
Table-ronde 1



Claire Landais,
secrétaire générale
du Gouvernement



Céline Berthon,
directrice générale
de la sécurité intérieure



Jean-Marc Sauvé,
vice-président honoraire
du Conseil d'État



Magali Ingall-Montagnier,
membre de la CNCTR



Modératrice¹ :
Noémie Véron,
maître de conférences
en droit public à l'université Lille

1. Cette table ronde a été préparée avec l'appui de Mme Béatrice Guillaumin, Maître de conférences en droit public à l'École de droit de la Sorbonne.



Noémie Véron

Avant de commencer, je souhaitais prononcer quelques mots de remerciement pour les membres de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (ci-après « CNCTR » ou « commission ») qui organisent cette journée, et notamment son président, qui m'accorde sa confiance pour modérer cette table ronde. Je tiens également à souligner le travail de toutes les petites mains qui ont contribué d'une façon ou d'une autre à l'organisation de cette journée : sans vous celle-ci n'aurait pas lieu².

En tant que mesure de police, la technique de recueil de renseignement n'échappe pas à l'exigence cardinale de la nécessaire proportionnalité entre l'objectif qu'elle entend poursuivre et les moyens mis en œuvre pour y parvenir. D'ailleurs, c'est un principe fermement rappelé à l'article L.801-1 du Code de la sécurité intérieure, placé au frontispice de son Livre VIII introduit par la loi du 24 juillet 2015 et intitulé

« Du renseignement », selon lequel « Le respect de la vie privée, dans toutes ses composantes, notamment le secret des correspondances, la protection des données à caractère personnel et l'inviolabilité du domicile, est garanti par la loi. L'autorité publique ne peut y porter atteinte que dans les seuls cas de nécessité d'intérêt public prévus par la loi, dans les limites fixées par celle-ci et dans le respect du principe de proportionnalité ». Au-delà de cette affirmation, la proportionnalité irrigue l'ensemble de la loi renseignement de 2015 dès lors que celle-ci édicte un dispositif juridique différencié selon les techniques concernées : restriction des finalités pour lesquelles certaines techniques de renseignement peuvent être mises en œuvre, modulation dans le temps de la durée d'autorisation des techniques de renseignement et de la durée de conservation des données ainsi collectées, conditions d'exécution matérielle, contingentement des techniques. De surcroît, le principe de proportionnalité, qui commande la recherche de la solution où l'ingérence pour

2. Pour respecter le dynamisme de la table ronde, la forme orale de la contribution a été préservée autant que faire se peut.



les droits et libertés est moindre, emporte la consécration d'un principe de subsidiarité selon lequel l'activation d'une technique particulièrement intrusive ne saurait être autorisée que si aucun autre moyen légal n'est possible. Enfin, et c'est surtout pour cette raison que nous sommes là aujourd'hui, la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement répond à un nouveau régime d'autorisation du Premier ministre après un avis de la CNCTR. Ce contrôle *a priori* se conjugue avec un contrôle continu à travers l'accès permanent aux dispositifs de recueil des renseignements et un contrôle *a posteriori* de la commission. Dans ce cadre, la commission est amenée à examiner la proportionnalité de l'atteinte à la vie privée engendrée par les différentes techniques de renseignement. A première vue, donc, la loi renseignement a procédé à une sanctuarisation du principe de proportionnalité.

Qu'en est-il en ce dixième anniversaire de la loi Renseignement ? Les équilibres ont-ils été préservés ? Force est de constater que la loi a évolué, elle a été transformée. Les algorithmes prévus par l'article L851-3 ont été pérennisés³, puis étendus⁴. Le régime de la captation des données informatiques a été refondu et de nouvelles techniques de renseignement ont été octroyées, notamment la captation des communications satellitaires⁵. Une question se pose alors. À l'heure de la célébration des 10 ans de la loi renseignement et des 10 ans de la CNCTR, le principe de proportionnalité doit-il être repensé à l'aune des technologies émergentes ou le cadre juridique actuel demeure-t-il encore opérant ?

Pour en discuter, j'ai le plaisir et l'honneur de voir réunis, dans le cadre de cette table ronde, des intervenants aux fonctions et aux expertises complémentaires. Tout d'abord Claire Landais, secrétaire générale du gouvernement, Céline

Berthon, directrice de la DGS, Magali Ingall-Montagnier, membre de la CNCTR et conseillère à la Cour de cassation, et Jean-Marc Sauvé, ancien vice-président du Conseil d'État et secrétaire général du gouvernement. Ensemble, nous reviendrons sur trois enjeux majeurs entourant la question de la proportionnalité : les origines de ce principe et son application en matière de renseignement, la dialectique entre proportionnalité et technologisation croissante de la surveillance, et enfin, nous nous arrêterons sur la question des exceptions à l'individualisation de la surveillance à travers l'exemple actuel des algorithmes de l'article L.851-3 du CSI.

1^{er} enjeu : les origines du principe de proportionnalité

Pour ouvrir ce débat, il paraît nécessaire de s'intéresser aux prémices du principe de proportionnalité. On l'a vu, celui-ci renvoie généralement à l'adéquation entre la réaction et l'action, mais quelles sont ces singularités dans le cadre très spécifique de la mise en œuvre des techniques de renseignement ?

Jean-Marc Sauvé, en 2017, lors d'une conférence à la Faculté de Droit et de Science politique d'Aix-en-Provence⁶, vous constatiez que le principe de proportionnalité était surtout envisagé comme une technique ou un mécanisme contentieux. Les juristes le connaissent sous le nom de contrôle de proportionnalité. Deux questions me viennent. La première, pourriez-vous nous expliquer en quelques mots l'importance du principe de proportionnalité dans l'encadrement de l'action administrative ? La seconde, un peu plus cavalière et directe, concerne cette fois-ci l'existence potentielle d'un « côté obscur » de la proportionnalité, si on s'en tient à l'expression du

3. Loi no 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

4. Loi no 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

5. Loi du 30 juillet 2021, préc.

6. Sauvé (J.-M.), « Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés », Intervention à l'Institut Portalis, Aix-en-Provence, disponible en libre accès sur le site du Conseil d'État.



professeur Édouard Dubout⁷, puisqu'il reproche – entre autres – à cette technique de ne pas s'embarrasser, ou peu, de questions tenant à la légitimité d'une mesure de restriction des droits et libertés en tant que telle.

Jean-Marc Sauvé

Merci. Je m'efforcerai de répondre à vos questions en partant des fondations et du commencement.

Le principe de proportionnalité, c'est d'abord un principe de bon sens. C'est ensuite quelque chose qui a une dimension philosophique qu'on ne peut pas ignorer. Et ce principe a fait depuis 140 ans une percée spectaculaire dans le domaine du droit.

C'est un principe de bon sens d'abord, qui peut se résumer ainsi, et ce sont comme par hasard des juristes qui parlent, « *la police ne doit pas tirer sur des moineaux à coups de canon* », Fleiner, 1912. Autre exemple, « *on ne prend pas un marteau pilon pour casser une noix si un casse-noix suffit* », Lord Diplock, 1983. Voilà pour le bon sens.

Maintenant, au cœur du principe de proportionnalité, on trouve les notions de mesure et d'harmonie. La proportion procède de l'idée de la mise en relation de plusieurs éléments, plus ou moins antagonistes, à la recherche d'un équilibre. Elle est, selon Aristote, « *la source du juste, dès lors que le juste est un milieu entre des extrêmes qui, autrement, ne seraient plus en proportion* », je cite l'*Ethique à Nicomaque*.

Dans le prolongement de ces premières constatations, le principe de proportionnalité est devenu aujourd'hui un étalon de contrôle de l'action administrative quand des intérêts publics entrent en conflit avec des libertés et des droits fondamentaux. Par conséquent, ce principe sert et doit servir de guide ou de principe cardinal au contrôle de l'action administrative, mais aussi à l'action administrative elle-même, spécialement lorsque sont en cause des libertés et des droits

fondamentaux. La proportionnalité en droit, c'est un mécanisme de pondération entre des principes juridiques de rang équivalent simultanément applicables, mais antinomiques. Elle doit permettre de conjuguer des intérêts contradictoires et, en particulier, la protection des libertés et des droits fondamentaux de la personne avec la préservation d'autres buts légitimes comme l'intérêt général ou des objectifs de valeur constitutionnelle, tels que la protection des intérêts fondamentaux de la Nation, la prévention des atteintes à l'ordre public, etc. Ce principe est devenu un standard de contrôle des atteintes aux droits fondamentaux de la personne, en Allemagne d'abord, et je fais référence à l'arrêt Kreuzberg de 1882, mais la loi fondamentale allemande du 8 mai 1949, après la chute du troisième Reich, fait aussi référence au principe de proportionnalité. Ensuite, ce principe a été adopté par les cours européennes à partir des années 50. Il a pris la forme d'un triple contrôle, qui est le contrôle du caractère approprié, nécessaire et proportionné des décisions publiques qui portent atteinte à des libertés ou des droits fondamentaux. Les juridictions françaises pratiquaient depuis longtemps un contrôle équivalent, mais elles ont, elles aussi, franchi le pas au sens nominal, c'est-à-dire en recourant à cette terminologie, le Conseil constitutionnel en 2008, le Conseil d'État sous ma présidence en octobre 2011. Je tiens à rassurer ceux qui pourraient s'inquiéter. La Cour suprême du Royaume-Uni s'est elle aussi ralliée au contrôle de proportionnalité, alors que jusqu'en 2001, elle ne pratiquait que le contrôle du caractère déraisonnable ou manifestement déraisonnable d'une décision publique. Pour compléter mon propos, je dirai encore, au risque d'ajouter à votre perplexité, que même les juridictions américaines se sont ralliées à ce principe. C'est un principe qui est devenu un pilier de l'État de droit, même s'il est susceptible d'acceptions différentes selon les États et selon les juridictions. Disons que les juridictions anglo-saxonnes laissent une assez large marge

7. Dubout (É.), « Le côté obscur de la proportionnalité », in *Les droits de l'homme à la croisée des droits*, Mélanges en l'honneur de Frédéric Sudre, LexisNexis, Paris, 2018, p. 183.



d'appréciation à l'autorité publique, alors que les juridictions continentales pratiquent un contrôle plus approfondi. Je ne pense pas que le contrôle de proportionnalité comporte un côté obscur, au sens où l'entend le professeur Dubout. Lorsqu'une mesure est examinée au prisme de ce principe, ce qui est mis en balance avec les libertés et les droits fondamentaux, ce sont dans chaque situation concrète, et excusez du peu, des objectifs de valeurs constitutionnelles qui ne procèdent pas de la subjectivité, du bon vouloir, de l'humeur ou de l'imagination du juge. Ces objectifs s'ancrent dans la Constitution que doivent prendre en compte le juge et, avant lui, l'autorité administrative. Dans ce dispositif, la légalité de chaque décision et, par suite, sa légitimité dépendent de cette pesée entre des intérêts contradictoires. La décision qui est en débat n'est certes pas absolutisée par le contrôleur, le contrôleur doit se tenir à distance de la décision qui est proposée ou qui est prise, mais cette décision de départ qui est l'objet du contrôle n'est pas non plus suspectée *a priori* ou regardée comme quantité négligeable.

Ce qui est vraiment impressionnant dans l'histoire du contrôle de l'action publique, c'est que le principe de proportionnalité dans les années 1910 ou 1920, s'appliquait à des sujets aussi complexes, si je puis dire par antiphrase, que des sonneries de cloches d'églises, des processions religieuses sur la voie publique, des saisies de presse ou des interdictions de réunions publiques. Ce n'était alors pas si difficile d'effectuer un contrôle de proportionnalité relativement éclairé. Aujourd'hui, ce contrôle s'applique à la mise en œuvre de techniques d'une tout autre complexité et qui peuvent avoir des conséquences extrêmement intrusives et attentatoires aux libertés. Voilà comment, sur une fondation unique, sur un socle unique, le sujet permanent de la proportionnalité de l'action administrative se pose dans des termes radicalement nouveaux.

Noémie Véron

Merci beaucoup. C'était tout à fait éclairant sur les difficultés nouvelles du principe de proportionnalité, notamment lorsqu'il doit s'appliquer à l'action des services de renseignement.

Sur ce point, Céline Berthon, en tant que directrice d'un service de renseignement, vous êtes confrontée de manière très concrète aux enjeux inhérents à l'exigence de proportionnalité du recours aux moyens de surveillance. Comment la DGSi appréhende-t-elle ce principe de proportionnalité dans la mise en œuvre des techniques de renseignement, et surtout quelles sont les tensions entre ce principe et vos exigences opérationnelles ?

Céline Berthon

Je vous remercie de m'avoir invitée à témoigner, sous l'aimable regard de mes partenaires de jeu de la communauté du renseignement, qui vont être attentifs à ce que je dis. D'abord parce que ça me permet d'affirmer une chose, qu'avant moi mes prédécesseurs ont pensé, et qu'il est important d'exprimer. Il ne faudrait pas imaginer que le contrôle soit nécessairement vu comme une contrainte. Le contrôle, c'est aussi une opportunité. Et pour les services de renseignement, c'est un avantage de pouvoir bénéficier d'un encadrement juridique de nos activités. Je voudrais juste prendre le temps de rappeler, un peu à rebours de ce qui est régulièrement insinué ou même affirmé dans le débat public, que les services de renseignement ne sont pas les adversaires du cadre légal qui s'appliquent à leurs activités. Ils n'y sont pas rétifs, bien que ce ne soit pas toujours simple à mettre en œuvre, et j'y reviendrai, mais ils se sont prêtés à cet examen attentif de la proportionnalité de leurs moyens, et ils y ont trouvé un intérêt. Je voudrais le rappeler aussi, à l'occasion des 10 ans de la CNCTR, que l'émergence de ce cadre normatif ne s'est pas fait au détriment des services ou contre



leur gré, mais avec eux. La DGSI, fraîchement née en 2015, a été étroitement associée aux travaux d'élaboration. Souvenons-nous que du point de vue du renseignement intérieur, et je vais parler spécifiquement de la DGSI, cet encadrement répondait alors à trois impératifs.

D'abord, - et j'y tiens beaucoup à titre personnel, car je pense que tous nous devons nous en rappeler, - nous avons un vrai besoin de légitimation de l'activité de renseignement. Avoir un cadre et une loi, c'est ce qui nous permet aujourd'hui d'affirmer que nous avons une politique publique de renseignement et que c'est une activité noble et assumable. Cela contribue à établir la confiance de l'opinion publique dans nos services, et permet de justifier que chaque année, la Nation, le Parlement, consacrent des moyens à ces services pour leur permettre de développer des capacités techniques, des capacités opérationnelles, et de s'adapter à l'état de la menace.

C'était aussi ce faisant un cadre qui permettait de renforcer le contrôle démocratique de nos activités, qui est le pendant de la légitimation de notre activité.

Le dernier point, plutôt perçu du côté de « l'employeur », est que la création d'un cadre juridique, a permis la sécurisation juridique de nos activités, et ce faisant de nos agents. Parce qu'un agent de renseignement qui procède à de la collecte de renseignements, en ayant recours à des moyens divers et variés, s'exposait personnellement. Ce cadre est aussi un moyen de protéger les agents pour éviter de voir leur responsabilité pénale individuelle engagée pour des activités qu'ils conduisent au service de la France et de ses habitants.

Alors l'enjeu était évidemment de trouver ensuite un équilibre dans la pratique de ce contrôle de manière à ce qu'il ne conduise pas à obérer l'efficacité opérationnelle des services. Et de manière très concrète, et vous l'avez rappelé dans vos propos préalables, la notion de

proportionnalité, figure comme emblème de cette loi renseignement de 2015. De fait, pour une entité comme la Direction générale de la sécurité intérieure, cette notion irrigue notre activité quotidienne et s'incarne de manière très concrète.

D'abord par un encadrement très strict des modes de recueil de renseignement auxquelles nous pouvons avoir recours, avec une liste précise des techniques autorisées, une liste précise des finalités pour lesquelles elles peuvent être mises en œuvre, qui obéissent à une approche extrêmement restrictive. Elle permet donc d'apprécier à chaque fois et selon chaque situation la proportionnalité du recours à une technique. Ce n'est pas un principe, c'est une application concrète. Et elle permet de limiter le recours aux techniques jugées les plus intrusives dans le respect de ce qui est attendu, pour lesquelles s'applique, en sus de la proportionnalité, un principe de subsidiarité qui permet de s'assurer à chaque fois que les renseignements ne peuvent pas être recueillis par un autre moyen légalement autorisé. Il s'agit donc d'une procédure de contrôle au cas par cas de la régularité, de la nécessité, de la proportionnalité des techniques par l'autorité indépendante que nous célébrons aujourd'hui. La mise en œuvre de cette procédure d'autorisation des techniques de renseignement sur décision du Premier ministre après avis de la CNCTR consacre vraiment cette commission comme la garante de la légalité et de la proportionnalité des techniques.

Ce faisant - j'espère qu'elle en témoignera tout à l'heure, Monsieur le président, n'y voyez aucune pression de ma part -, la commission jouit d'un accès permanent, complet et direct aux résultats des techniques de renseignement, qui permet d'assurer l'effectivité de ce rôle de garant. Et nous accueillons chaque semaine dans ce cadre-là les équipes de la CNCTR dans nos murs pour soulever le capot du service et examiner nos méthodes et notre fonctionnement.

Que les choses soient claires, l'action de la DGSI qui est complètement articulée autour de ce



principe de proportionnalité, a dû évidemment décliner cela de manière très concrète dans ses méthodes et son organisation. Cela n'a pas été neutre. Cela a supposé des investissements techniques et organisationnels conséquents, puisque le contrôle s'appliquant au cas par cas, il était évidemment important d'être en mesure de motiver et de défendre chaque technique. Cela implique, à l'évidence, une charge de travail pour les services opérationnels qui doivent, pour chaque cas, pour chaque demande, motiver les demandes et répondre aux questions de la commission. Et c'est ce travail attentif de motivation qui permet à la commission d'apprécier de son côté la proportionnalité d'une surveillance technique.

Tout cela s'inscrit dans le cadre de notre travail opérationnel et ne doit pas conduire à l'obérer. La CNCTR y est attentive. Je considère donc qu'en dix ans après, la DGSi s'est pleinement appropriée ce cadre normatif. Si elle a réussi à prendre en compte ces impératifs parfois contraires, tout cela ne relève pas tant d'une tension mais d'un vrai équilibre. Un équilibre auquel il nous faut veiller et auquel il nous faut nous adapter, puisque l'état de la menace est bouleversé par rapport à ce qu'il était en 2015. Nous devons le prendre en compte sur le plan opérationnel, avec une France qui est exposé à un niveau de menace exponentiel, qui investit de nouveaux champs qui n'étaient pas forcément ce que nous avions imaginé en 2015 et qui se traduisent aussi dans l'émergence de nouvelles formes de conflictualité. Tout ça, il nous faut le conjuguer avec un besoin d'investissement croissant de l'espace cyber.

Enfin, et je finirai peut-être là-dessus, sur le plan technique, la mutation des usages numériques et la maîtrise des outils technologiques par des individus qui menacent les intérêts fondamentaux de la nation, ont complètement révisé les stratégies de collecte du renseignement. Force est de constater que sur les dix années écoulées, le cadre juridique est resté technologiquement

assez neutre, permettant de prendre en compte ces évolutions sans bouleverser la loi. C'était plutôt une réussite de la loi de 2015. Le fait est qu'aujourd'hui nous devons veiller à préserver cette conciliation entre le cadre juridique et les exigences techniques et opérationnelles. L'équilibre à trouver, qui peut être peut-être fragile ou mouvant, on doit prendre impérativement en compte ce besoin d'évolution. L'objectif est de ne pas aboutir à l'aveuglement des services.

Noémie Véron

Merci beaucoup, Madame la directrice. On aura l'occasion de revenir sur cette technologisation rendue absolument indispensable de la surveillance au regard des dangers numériques notamment.

Claire Landais, lors de l'adoption de la loi relative au renseignement en 2015, vous étiez directrice des affaires juridiques au ministère de la Défense. Vous avez participé activement au façonnage du cadre juridique. Et en 2021, en tant que, secrétaire général du gouvernement, vous avez été au cœur du conflit entre la France et la Cour de Justice de l'Union européenne sur la question très spécifique de la conservation des données de connexion par les opérateurs de communication et leur accès dans le cadre très précis de la mise en œuvre des mesures de surveillance. Compte tenu de ces deux expériences complémentaires, diriez-vous que le principe de proportionnalité est aujourd'hui érigé en principe sacro-saint pour certaines institutions ?

Claire Landais

Je remercie les organisateurs et le président Vincent Mazauric de m'avoir conviée.

Je suis ces sujets d'un peu plus loin que je ne l'ai fait autrefois dans mes fonctions précédentes, mais c'est toujours un plaisir de revenir à cette matière. Je voudrais dans le prolongement de ce qui a déjà été dit, récuser l'idée d'un principe sacro-saint ou de sacralisation. Comme il a été dit, et je pense qu'on partage tous cela, le



principe de proportionnalité, c'est finalement quelque chose de très lié au bon sens et de très pragmatique dans sa mise en œuvre. Ce n'est pas seulement en écrivant, même si, bien sûr, c'était important, et il y a cette bannière du principe de proportionnalité dans le code, mais il ne suffit pas de l'écrire. La proportionnalité, ce n'est pas de la méthode Coué. Elle doit au contraire se traduire tant dans la conception du droit et de la norme que dans sa mise en œuvre et dans son contrôle. On est dans un domaine où le contrôle juridictionnel est présent. On a vu le Conseil constitutionnel se prononcer parfois un peu douloureusement au tout début de l'aventure sur une partie de la loi, puis sur ses évolutions successives, puis la formation spécialisée du Conseil d'État, bien entendu. Cependant, le contrôleur le plus présent, le plus quotidien, reste la CNCTR. La question du principe de proportionnalité est donc moins un sujet de contrôle juridictionnel que de diffusion chez l'ensemble des acteurs de cette politique publique.

J'aimerais rajouter que, dans l'aspect pragmatique de l'usage de cette notion, il y a vraiment l'idée qu'il faut pouvoir faire masse de l'ensemble du fonctionnement de la politique publique. Autrement dit, s'il a pu exister des conflits, que je qualifierai plutôt de divergence de vue avec la Cour de justice de l'Union européenne, la réconciliation par le dialogue des juges a été trouvée en constatant que le sujet de la conservation des données de connexion mêlait à la fois la collecte et l'accès. Penser seulement la conservation et la collecte n'était pas suffisant pour arriver au bon équilibre entre les exigences opérationnelles et le besoin de protéger la vie privée. Il faut aller chercher à chaque fois, de façon pragmatique et en utilisant l'ensemble des leviers, l'accès, la collecte et les personnes ayant le droit d'accéder.

Céline Berthon nous a parlé de la DGSI, mais tous les services de renseignement n'ont pas les mêmes cultures. Il faut donc aller regarder précisément, finement, comment les choses s'assemblent pour être sur la bonne ligne de crête entre ces exigences fondamentales.

Je témoigne vraiment de ce qu'en 2015 il y avait de l'appétit de la part des services pour la loi et de ce que, en regardant Monsieur Urvoas, il y en avait au Parlement aussi. Dans les services, il y avait un besoin de mettre ces sujets au grand jour et d'être protégés, quitte parfois à rogner sur ce qui aurait été l'idéal opérationnellement. Il y avait le sentiment d'y gagner quelque chose, d'être sereinement dans une forme de publicité, même si des choses resteront toujours couvertes par le secret.

Pour finir, il faut avoir conscience que l'on parle d'une politique publique, dotée d'outils particulièrement intrusifs vis-à-vis de cibles qui présentent des dangers mais à l'égard desquelles le contrôle de proportionnalité s'impose puisqu'elles ne sont pas encore passées à l'acte, sinon on aurait basculé dans la police judiciaire. Il existe aussi des cibles dans l'entourage des personnes visées ou encore des interlocuteurs des cibles que l'on surveille. Donc, il faut évidemment avoir des règles pour s'assurer que ces outils très efficaces et très intrusifs soient mis en œuvre dans des conditions dont la proportionnalité est vérifiée, assumée et intégrée par les acteurs eux-mêmes. C'est ce que rappelait Céline Berthon.

Noémie Véron

Merci beaucoup pour cet éclairage précieux.

Magali Ingall-Montagnier, le contrôle de proportionnalité de la technique de renseignement par la CNCTR est centrale dans sa mission, il en constitue presque l'essence. Comment la commission interprète-t-elle aujourd'hui ce principe de proportionnalité et quels sont les critères qui sont mobilisés pour apprécier si une technique est proportionnée à l'objectif qu'elle entend poursuivre ? Un aspect particulier me vient à l'esprit, c'est celui des surveillances de longue durée. Comment la commission apprécie-t-elle le maintien sous surveillance d'une personne sur le temps long, des mois ou des années ? Et enfin, une dernière question, toujours sur la durée de la surveillance, mais cette fois-ci, la durée de conservation des données. Quelles sont les



préoccupations de la commission ? Existent-ils des difficultés d'appréciation sur la conservation de certaines données par les services ?

Magali Ingall-Montagnier

La CNCTR, ainsi que l'a précisé le président, est constituée de membres du collège, assistés par des chargés de mission. Pour donner un avis au Premier Ministre sur près de 400 demandes par jour de techniques de renseignement, soit près de 100.000 demandes par an, elle procède à un contrôle individualisé de chaque demande.

Comme Mme Berthon l'a rappelé, les demandes soumises à la CNCTR font préalablement l'objet d'un contrôle interne des services et doivent être validées par les ministres de tutelle des services de renseignement concernés.

Concrètement, au sein de la CNCTR, l'appréciation de la proportionnalité de chacune des demandes individuelles de techniques de renseignement est tout d'abord opérée par un des chargés de mission du groupe pluridisciplinaire dédié au contrôle, constitué de 14 chargés de missions. Certains sont magistrats, qu'ils soient judiciaires ou administratifs, d'autres analystes, ingénieurs, policiers ou encore gendarmes. Ce sont des personnalités qualifiées, formées.

Après avoir étudié la demande, le chargé de mission soumet une proposition d'avis, pour ceux pouvant être rendus à membre seul, à l'un des quatre membres du collège ayant qualité de magistrat. Pour les requêtes qui mettent en jeu des mesures les plus intrusives, ou relatives à des personnes protégées (parlementaires, magistrats, avocats et journalistes), la demande est examinée par la commission réunie en formation collégiale (à trois ou quatre membres selon le type de demande). Le collège de la CNCTR comporte, outre les membres précités, une personnalité qualifiée, elle aussi présente à plein temps, et quatre parlementaires : deux députés et deux sénateurs.

La discussion, l'échange des idées, sur la proportionnalité des mesures sollicitées permettent de trouver un juste point d'équilibre entre le respect des libertés individuelles et les nécessités de la sécurité publique. Comme l'a dit le président Sauvé, le principe de proportionnalité fait appel au bon sens. Il convient de protéger l'individu sans désarmer l'État.

Les membres de la commission apprécient aussi la proportionnalité des techniques de renseignement sollicitées par les services à l'aune de leur connaissance des différents services et des diverses techniques. Des échanges réguliers sont organisés avec les services, notamment sur les thématiques émergentes, pour mieux appréhender la profondeur d'une menace.

Pour exercer la mission qui lui a été confiée il y a maintenant 10 ans, la commission procède à deux types de contrôles : *a priori* et *a posteriori*. Les deux sont indissociables. L'effectivité du contrôle repose sur la complémentarité du contrôle *a priori* des demandes de technique de renseignement présentées par les services et du contrôle *a posteriori* sur la mise en œuvre effective des autorisations octroyées par le Premier Ministre sur avis de la commission.

Dans un monde en pleine mutation technologique, où les moyens de communication évoluent rapidement et s'intensifient, la commission est confrontée à des demandes de techniques de renseignement de plus en plus complexes. Elle s'appuie, pour l'examen de la motivation des demandes, sur une doctrine classifiée, connue des services, élaborée au cours des années.

S'agissant du contrôle *a posteriori* de l'exécution des techniques autorisées par le Premier ministre, comme l'a rappelé Madame Berthon, des membres du collège, assistés de chargés de mission, se rendent très régulièrement dans les services pour y procéder. Ils sollicitent des explications sur certaines requêtes, sur certaines surveillances, et vérifient, concrètement, dans les



outils des services ce qu'il en est précisément. La composition pluridisciplinaire de la commission, avec des juristes et des ingénieurs, permet un véritable contrôle *a posteriori*.

Pour en venir aux surveillances de longue durée mentionnées par Madame Véron, la CNCTR leur porte un regard attentif, particulièrement approfondi sur la pertinence de la motivation avancée. C'est un sujet qu'elle aborde régulièrement avec les services dans le cadre de ses contrôles. Nous ne vivons pas dans des forts séparés. Nous échangeons. La motivation d'une demande est examinée au regard de la finalité invoquée. Les services doivent, pour une surveillance de long terme, justifier leur demande de manière plus approfondie.

La commission module d'ailleurs ses avis. Elle a recours, notamment, à des demandes de renseignements complémentaires. Parfois, le service demandeur peut-être dans l'attente d'éléments décisifs, l'échange qui s'instaure alors, par le biais d'une demande de renseignement complémentaire ou d'une présentation au collège, permet d'apprécier plus justement la demande. Un avis défavorable sera rendu, si la réponse à ce renseignement complémentaire est insuffisante ou n'est pas pertinente. La commission peut aussi assortir son avis favorable d'une mise en contrôle de la technique mise en œuvre. Elle n'hésite pas, par ailleurs, dans certains cas à réduire la durée de la technique de renseignement sollicitée.

Vous avez évoqué, enfin, la durée des conservations des données. La commission s'assure précisément de leur respect lors des contrôles *a posteriori*. Si la durée des conservations n'a pas été respectée, l'anomalie est relevée et l'origine en est recherchée. Il peut y avoir des erreurs dues à la mécanique, il peut y avoir des erreurs humaines. La commission s'assure qu'il y est mis un terme et que les données indûment conservées soient détruites, conformément à la loi. Jusqu'à présent, elle n'a pas eu à faire usage de la faculté de

recommandations au Premier ministre prévue à l'article L.833-6 du Code de la Sécurité intérieure.

Noémie Véron

Merci beaucoup. Vous avez un petit peu anticipé ma question à Céline Berthon relative à ces surveillances de longue durée. Et finalement, quelle grille de lecture, en dehors du caractère coûteux de la technique, la DGSI adopte-t-elle pour décider de l'opportunité, soit de maintenir cette surveillance, soit d'y mettre fin, ou de judiciaireiser l'enquête ?

Céline Berthon

Sans surprise, je vais avoir une réponse plutôt alignée avec celle de la commission. D'abord, peut-être évoquer en premier le sujet de la judiciaireisation, pour souligner que la judiciaireisation n'est pas la seule mesure de la proportionnalité d'une surveillance. Alors évidemment, la judiciaireisation, c'est l'objectif premier, une forme de reine des entraves. Mais cela ne marche pas toujours. Alors pourquoi la reine des entraves ? Parce qu'elle constitue de fait le moyen le plus certain et le plus efficace d'entraver et de neutraliser des menaces. À chaque fois que cela est possible, elle est recherchée, quand il existe un cadre juridique ou judiciaire adapté. Et c'est d'ailleurs à ce titre que la DGSI, s'est dotée d'une compétence judiciaire qui facilite la judiciaireisation du renseignement et la poursuite des porteurs de menaces.

Mais au-delà du fait que la judiciaireisation n'est pas la seule finalité du service, et donc n'est pas la seule mesure pertinente de la proportionnalité de son action, il y a d'autres aspects qui rentrent en ligne de compte. D'abord, elle n'est pas toujours possible, je vous l'ai dit. Elle n'est parfois pas nécessaire sur le plan judiciaire parce qu'il existe d'autres types d'entraves disponibles, et notamment administratives. En matière de lutte antiterroriste et au regard de ce que notre pays a eu à affronter, l'arsenal de ces mesures administratives s'est considérablement étoffé. Il offre d'autres outils aux services de renseignement



qui sont en charge de la lutte antiterroriste pour agir avant qu'une infraction soit commise.

Je voulais aussi indiquer à cette occasion que les missions d'un service de renseignement ne peuvent pas être réduites à la judiciarisation. Dans les missions qui sont confiées aux services par la loi, et notamment à ceux dits du « premier cercle », y a, et je cite, « *la mise à la disposition du Gouvernement des renseignements relatifs aux enjeux géopolitiques et stratégiques, ainsi qu'aux menaces et aux risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation* » (article L 811-2 du code de la sécurité intérieure). Cela ne correspond pas toujours avec des faits qui sont judiciables ou peuvent faire l'objet d'une entrave. Cela peut justifier qu'il y ait des surveillances de longue haleine qui se mettent en place. C'est évidemment singulièrement le cas en matière de contre-espionnage, qui est une activité par essence patiente et parfois longue.

Il y d'autres éléments sur lesquels je voulais revenir. Cela a déjà été dit, mais en tant que service, nous n'avons pas forcément intérêt à prolonger indéfiniment une surveillance : soit elle est utile, soit elle ne l'est plus. Et, de fait, étudier en pratique la proportionnalité d'une surveillance implique aussi de se placer à la hauteur du service, en quelque sorte, et de prendre en compte ses contraintes opérationnelles. De fait, une surveillance c'est une motivation c'est un suivi à assurer et des moyens à mobiliser. Cela suppose évidemment qu'une menace puisse être caractérisée. Dans des contextes où les moyens doivent être rationalisés, qu'ils soient humains ou techniques, l'allongement d'une surveillance n'est jamais neutre et doit être appréciée en fonction de son utilité et du cadre légal qui s'y applique. Je voulais le mentionner parce que la CNCTR contrôle elle aussi les motivations d'une surveillance qui s'allonge et se fait présenter lors des contrôles qui s'opèrent *a posteriori* dans nos services les éléments de justification d'une surveillance qui se poursuit dans le temps. Elle ne signe pas un blanc sein. Elle vérifie les éléments de

motivation à l'occasion de chaque renouvellement qui, par ailleurs, ne sont valables à chaque fois que pour une durée limitativement prévue. Elle est tout à fait en mesure de pouvoir demander la cessation d'une surveillance si elle considère que les éléments que nous apportons n'apportent plus satisfaction au regard des exigences prévues par la loi.

Noémie Véron

Merci beaucoup. Pour conclure ce premier enjeu, j'aimerais redonner la parole à monsieur Sauvé : que vous inspire le fait que ce principe de proportionnalité se diffuse avec force et de manière très tangible dans l'intégration du processus de mise en œuvre des techniques de renseignement ? Que pensez-vous de ce dialogue perpétuel entre contrôleurs et services sur cette question ?

Jean-Marc Sauvé

La diffusion du principe et du contrôle de proportionnalité, pour moi, ce n'est absolument pas une source d'abattement, mais c'est vraiment un facteur de confiance. D'ailleurs, c'est un terme qu'a utilisé dans son introduction, dans son discours liminaire, le président Vincent Mazauric. C'est à la fois la confiance des citoyens et c'est aussi, comme l'a dit madame Berthon, la confiance des agents qui participent à ces opérations, parce qu'eux aussi ont droit à la sécurité. Avec la diffusion du principe et du contrôle de proportionnalité, on pourrait dire en première analyse : « Mais on ne peut plus rien faire. Ce cadre juridique est d'une complexité inouïe ». En réalité, je pense que, du point de vue de la garantie des droits des personnes, comme du point de vue de l'action des services de renseignement, un tel cadre est bénéfique. Tout se tient parce que nous vivons dans un monde dangereux, dans lequel des États et des groupes sont prêts à tout pour assouvir soit leur volonté de domination ou leurs entreprises criminelles. Il faut donc recourir à des techniques qui sont extrêmement sophistiquées et intrusives. Mais parce que, en même temps, nous sommes un État de droit et pas un État totalitaire ou dictatorial qui foule aux pieds des libertés, des droits fondamentaux, il



faut, sur le recours à ces techniques, pratiquer un contrôle qui soit un contrôle crédible.

J'ajouterai quelques mots sur la crédibilité de ce contrôle. Pour que ce contrôle de proportionnalité ne soit pas perçu comme entaché de subjectivité ou de partialité et que sa légitimité ne soit pas contestée, il est important qu'il soit collégial dans toute la mesure du possible et, en particulier, pour les avis et décisions de principe. Il faut aussi qu'il soit adossé à une doctrine connue, stable et comprise des services de renseignement. Il est essentiel qu'il soit aussi rendu compte publiquement de cette doctrine : d'où l'intérêt des rapports publics de la CNCTR après les rapports de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, pour que l'action des organes de contrôle soit comprise du grand public et non des seuls experts, ce qui, au demeurant, reste décisif. Pour que ce contrôle soit admis par les organes contrôlés, l'organe de contrôle doit aussi veiller à ne pas se substituer aux services qui recourent aux techniques de renseignement. Chacun a son métier qui est différent. De ce point de vue, je ferai un parallèle avec l'administration et le juge de l'administration. Le juge n'est pas l'administrateur, même s'il est spécialisé dans le contrôle de l'administration.

Le dialogue de l'organe de contrôle avec les services est absolument nécessaire. Il en a déjà été rendu compte, car je crois que l'exercice d'un contrôle de proportionnalité dans un domaine éminemment technique doit vraiment s'exercer en connaissance de cause. Et donc, les services doivent rendre compte formellement et informellement au contrôleur, puis le cas échéant au juge, du caractère nécessaire, adapté et proportionné de ce qu'ils font ou veulent faire. Et de l'autre côté, le contrôleur a l'impérieux devoir de faire preuve de pédagogie à l'égard des services. Ce dialogue bilatéral est absolument indispensable.

2^{ème} enjeu : principe de proportionnalité et technologisation de la surveillance.

Noémie Véron

Selon les termes de la Revue Nationale Stratégique 2025, « les services de renseignement exploiteront tout le potentiel des technologies de rupture, en déclinant les stratégies en matière d'intelligence artificielle et de technologies quantiques de l'État »⁸. L'actualité le démontre tous les jours : il existe de plus en plus de moyens technologiques pour contrer certaines techniques de surveillance (désactivation du téléphone, possessions de plusieurs périphérique, téléphone prépayé, communication satellitaire, etc.). L'exemple topique est sans doute celui des messageries chiffrées grand public qui rendent totalement inefficaces certaines techniques de surveillance, notamment les interceptions des communications. En réponse, force est de reconnaître qu'il existe un déploiement de techniques plus intrusives dont la captation des données informatiques prévues à l'article L853-2 du CSI (RDI ou CDI ci-après). Pour les moins technophiles d'entre nous, je rappellerais rapidement ce que permet la captation de données informatiques. Ça renvoie à deux processus. D'un côté, elle désigne l'enregistrement en temps réel des flux de données émis ou reçus par des systèmes informatiques et leurs périphériques détenus par la cible, sans permettre l'accès en temps réel aux documents contenus dans le système informatique visé. De l'autre côté, elle comprend l'enregistrement « des données stockées dans un ou plusieurs systèmes informatiques utilisés par un objectif, le recueil étant opéré soit directement en accédant au support des données informatiques, soit à distances (sic), au travers des réseaux informatiques⁹ » (chevaux de Troie ou logiciels malveillants).

8. SGDSN, Revue nationale stratégique, La documentation française, Paris, 2025, p.68.

9. Étude d'impact, Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement et lettre rectificative, 11 mai 2021, p.154.



Une des difficultés, outre son caractère très intrusif, c'est que cette technologie est d'une extrême complexité, que ses résultats ne sont pas toujours probants. C'est pourquoi il est absolument nécessaire de renforcer le dialogue entre les différents protagonistes : les services de renseignement, les organes de contrôle, mais aussi le législateur. monsieur Sauvé, comment vous percevez le fatalisme actuel qui consiste à avancer que finalement les moyens légers de surveillance ne fonctionnent plus et qu'il est absolument indispensable de doter les services de moyens plus intrusifs.

Jean-Marc Sauvé

Je pense que les menaces auxquelles nous sommes exposés avec des groupes ou des États terroristes ou voyous, de surcroît dans le contexte des technologies numériques, laissent peu de marge de manœuvre aux démocraties, qui sont en même temps des États de droit. Il nous appartient de nous défendre, dans le cadre de la dialectique bien connue de l'épée et du bouclier.

Si l'on peut faire face aux menaces nouvelles avec des moyens classiques, il n'y a pas matière à hésitation. Mais la réponse à cette question, c'est vraiment le contrôle de proportionnalité qui permet à la fois de l'évaluer et de la donner. En tout cas, il faut être extrêmement clair, les moyens aujourd'hui classiques ou conventionnels ne sont plus opérants en règle générale pour faire face aux menaces auxquelles nous sommes exposés. Et donc, le recours à des technologies extrêmement sophistiquées est, dans son principe, inévitable. Il faut donc vérifier, au cas par cas, en fonction des cibles et des menaces, dans quelle mesure on peut les utiliser. Je sais que la collecte et la conservation des données de connexion permettent de travailler sur des quantités immenses de données se rapportant à des populations très vastes, alors même que les

personnes qu'on cherche à identifier sont souvent très peu nombreuses et qu'il faut les cibler. Le contrôle de proportionnalité doit permettre de pondérer les risques auxquels nous faisons face et les instruments que nous devons mettre en œuvre.

Je voudrais dire aussi que le contrôle de proportionnalité s'opère au niveau des mesures individuelles et de manière préventive, mais il s'opère aussi à un autre niveau, au stade de l'édiction de la norme. Que fait le Conseil constitutionnel lorsqu'il se prononce sur des mesures législatives qui donnent des moyens d'investigation nouveaux au service de renseignement, sinon, là aussi, exercer un contrôle de proportionnalité ? Dans un certain nombre de cas, cela passe, mais dans d'autres situations, il y a des censures. Par conséquent, le contrôle de proportionnalité a vocation à s'exercer à tous les étages, au niveau normatif comme au niveau des décisions individuelles.

Noémie Véron

Effectivement, j'aimerais aussi ajouter peut-être qu'il doit être combiné avec un dialogue entre les ingénieurs opérationnels et juristes. Claire Landais, je me tourne vers vous. Vous avez pu dire dans un entretien à la Revue française d'études de renseignement et de cyber¹⁰ que la loi de renseignement 2015 fonctionnait dans la mesure justement où ingénieurs et opérationnels avaient parlé aux juristes, qui les avaient écoutés, et réciproquement. Est-ce que ce dialogue fonctionne toujours aujourd'hui, est-ce qu'il est toujours présent ?

Claire Landais

J'aimerais réagir à un point sur les menaces internationales. Il y a une distinction très importante que l'on n'a pas abordée. En tout cas, elle l'était en 2015 et je pense qu'elle le reste aujourd'hui.

10. Landais C., « Au cœur de l'État et du cadre juridique du renseignement : entretien avec Claire Landais », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2023.1, n° 1, pp. 115-122.



L'application du principe de proportionnalité se trouve également modulée en fonction de l'origine de la menace. Par bon sens et par pragmatisme, l'appréciation sera plus aisée en présence de phénomènes massifs et lorsque les cibles sont à l'étranger, que lorsqu'il s'agit de personnes qui résident sur le sol national. Il est de toute façon plus difficile de prendre des mesures d'entrave sur les personnes qui sont à l'étranger, et il est assez logique qu'on se permette plus de choses à l'égard de gens qui sont moins sujets à l'emploi d'autres mesures de police administrative ou de judiciarisation. L'application du principe de proportionnalité n'est ainsi ni figée ni uniforme mais peut évoluer et s'adapter en fonction de la nature des personnes visées.

Pour revenir à votre question, oui, j'ai un souvenir vraiment très constructif des travaux qui se sont noués entre les trois pôles que vous avez mentionnés :

- les opérationnels, ceux qui avaient des besoins de surveillance pour remplir leurs missions efficacement,
- les juristes auxquels on avait demandé de pouvoir préparer une législation qui permette aux opérationnels d'évoluer en toute sécurité juridique et parce qu'il y avait un vrai enjeu démocratique et
- ceux qui avaient la technique entre les mains.

C'est une évidence que ces trois pôles doivent se parler, se comprendre, s'écouter. Un opérationnel qui souhaite avoir le plus de renseignement possible se rend compte rapidement qu'en réalité il a besoin d'être légitime à le faire. Le technicien auquel on demande de répondre aux besoins des opérationnels tout en respectant le droit et la proportionnalité peut nous dire : « mais en fait vous êtes gentil mais moi je ne sais pas faire avec les techniques ». Il faut donc que le juriste s'adapte et joue non pas cette fois sur la collecte mais bien sur l'accès, pour introduire de nouvelles règles posant des restrictions ou des

contraintes qui soient équivalentes à ce qu'on aurait fait plus spontanément en triant au moment de la collecte. Lorsque ce n'est pas possible, c'est en aval qu'il faut trouver d'autres manières d'assurer le caractère proportionné de la collecte de renseignement. Vous comprendrez donc que ce trio-là est absolument indispensable. Je suis moins dans la partie aujourd'hui, mais je suis sûre qu'ils continuent à fonctionner ainsi. Il ne faut pas que l'une des jambes avance trop vite et il faut toujours attendre que les autres visions aient pu s'exprimer pour faire avancer les choses. Je pense que ça reste absolument essentiel pour être sur la bonne ligne de crête.

Noémie Véron

En tout cas, on le voit du côté de la CNCTR qui dispose de chargés de mission opérationnels et techniques pour l'aider à juger de la proportionnalité des techniques de renseignement. Le dialogue continue aussi à ce niveau-là.

Céline Berthon, de votre point de vue opérationnel, constatez-vous que par leur évolution ou leur combinaison, des techniques certes intrusives peuvent être proportionnées, mais peuvent le devenir en raison, par exemple, de leur efficacité incertaine ou de leur combinaison avec d'autres techniques ?

Céline Berthon

Je vais endosser le rôle de défenseur de la technique du recueil de données informatiques, dite « RDI ». Je voulais simplement à cette occasion indiquer pour ces techniques, la proportionnalité ne s'apprécie pas de manière générique, abstraite, mais en fonction de chaque cas, de chaque dossier, et il est très difficile d'évaluer la proportionnalité d'une technique *a priori*. Effectivement, un RDI peut paraître plus intrusif qu'une autre technique de renseignement, mais la nécessité de cette atteinte est bien admise par la loi. Elle est appréciée dans la mesure où elle permet de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation, dont le service à la charge. Cette



atteinte à la vie privée est également appréciée au regard de l'attitude et du comportement des cibles suivies par notre Direction générale. Et c'est pour cette raison que le recours à une technique est apprécié de manière individualisée, donne lieu à une motivation individualisée, puis à une autorisation individualisée. Son emploi - et là, je ne peux pas trop rentrer dans le détail devant cette assemblée -, fait l'objet d'une étude complète des différents scénarios opérationnels, des attitudes des cibles, etc. Tout cela nécessite évidemment d'être appréhendé de manière très affinée et globale, mais j'insiste, au cas par cas et sous le regard de l'autorité de contrôle qu'est la CNCTR.

Je voulais simplement indiquer qu'il y a un vrai enjeu aujourd'hui autour de cette question, et qui a été soulevé d'ailleurs dans le rapport de la commission pour l'année 2024, qui note le recours croissant aux techniques qui sont jugées les plus intrusives, et donc le fameux RDI comme la captation de paroles et d'images. Je crois qu'il ne faut pas vraiment s'en étonner si on met cela en perspective avec le contexte d'évolution technologique qu'on observe aujourd'hui. Il me paraît important de souligner aujourd'hui que les évolutions de la pratique et de l'emploi des techniques de renseignement ne sont pas le reflet d'une espèce de course folle des services de renseignement, nourrie par une volonté inépuisable de renforcer leurs moyens de surveillance. Nous évoluons pour répondre à un besoin d'adaptation constant aux comportements et aux menaces que nous avons à prendre en compte.

Je voulais donc - sans me faire forcément la défenseuse et l'égérie des RDI -, indiquer que cet emploi croissant répond avant tout à un bouleversement majeur dont il faut prendre conscience. Et c'est notre rôle finalement d'en témoigner. Ce défi c'est la perte d'efficacité des interceptions de sécurité. Vous avez évoqué la consécration de ce dispositif dans la loi en

1991. Aujourd'hui, on observe dans tous nos domaines d'activité une perte d'efficacité des interceptions de sécurité et des techniques de renseignement qui impliquent la réquisition d'un opérateur de communication électronique. Ainsi, si le législateur a rendu possible depuis des décennies la possibilité de requérir et d'accéder au contenu des appels téléphoniques ou des SMS, aujourd'hui, le fait est que l'essentiel des échanges se font en ligne, sur des applications, sur des messageries instantanées chiffrées bien souvent opérées par des étrangers, qui refusent souvent de coopérer, ça n'est pas un gros mot que de le dire, et ne permettent pas aux services de renseignement d'obtenir les données que les opérateurs de communication classiques jusqu'à présent remettaient dans le respect des procédures imposées par la loi.

Alors, que fait-on ? Faut-il être fataliste et admettre que l'on ne puisse plus travailler ? Ou faut-il trouver des solutions pour remplir les missions qui nous sont confiées, dans le cadre de ce qu'autorise la loi. C'est ce que nous tentons de faire. Et le fait est que cette érosion de nos capteurs techniques intervient à un moment où le niveau de la menace atteint un niveau exceptionnellement élevé. Ce niveau de la menace est porté, comme vous l'avez dit monsieur le Président Sauvé, à la fois par des États, mais il est aussi porté par des organisations criminelles qui ont des moyens qui dépassent à présent ceux de certains États. Sur le plan financier, sur le plan technique, et sur le plan juridique, cela va sans dire. Que faire dans cette situation ? Certes, le recours aux RDI augmente, mais vu du service que j'ai la responsabilité de piloter, c'est à l'heure actuelle la seule réponse à l'aveuglement programmé des services de renseignement sur le territoire national. Alors, soit on l'accepte, et je rendrai compte de ce que nous ne sommes plus en mesure de faire, soit on accepte d'en discuter en cherchant les équilibres pour préserver les différents impératifs que nous devons prendre en compte.



Noémie Véron

Merci beaucoup. Effectivement, les techniques de surveillance doivent être sans doute repensées à l'aune de ces nouvelles capacités et des conséquences qu'elles ont, mais elles ont également sans doute des conséquences sur les mécanismes de contrôle. Sur ce point, Magali Ingall-Montagnier, la CNCTR insiste depuis plusieurs années sur les enjeux entourant la captation des données informatiques. Est-ce que vous pouvez nous en dire plus sur la manière dont la commission adapte son cadre d'analyse à ces techniques intrusives et pourquoi il est absolument nécessaire qu'elle bénéficie d'un accès centralisé aux résultats de la mise en œuvre de ces techniques pour son contrôle ? Quel est l'enjeu autour de cette centralisation des données ?

Magali Ingall-Montagnier

Tout d'abord, je rappelle que chaque demande de technique de renseignement est examinée individuellement.

Sur la question de la captation des données informatiques, le président Sauvé et madame Berthon ont souligné l'évolution des menaces et les difficultés liées à l'expansion des moyens de communication assurant un haut degré de confidentialité. Les services de renseignement sont contraints d'adapter les modalités de la surveillance aux menaces et aux évolutions technologiques. Il y a ainsi beaucoup plus de demandes de recueil de données informatiques qu'autrefois. La demande sur les interceptions de sécurité ne faiblit pas pour autant, comme l'a indiquée madame Berthon et comme cela figure dans le rapport annuel 2024 de la CNCTR.

Lorsque les techniques demandées sont intrusives, *a fortiori* quand elles sont sollicitées avant toute autre mesure, la commission se livre, bien sûr, à un contrôle particulièrement approfondi de proportionnalité. Quand elle reçoit une demande de recueil de données

informatiques, surtout en première intention, elle mobilise aussi le principe de subsidiarité. Elle recherche si une autre mesure moins intrusive ne pourrait pas apporter le même résultat. Si la réponse est négative, le recueil de données informatiques peut être autorisé. La motivation de la demande est essentielle. Elle est appréciée, au cas par cas, quant à la nécessité de la mesure et à ses modalités concrètes. Pour cette appréciation, la diversité et la complémentarité des parcours au sein de la CNCTR assurant un dialogue permanent entre juristes et techniciens, sont des atouts précieux pour permettre de mieux décrypter la pertinence des motivations et percevoir l'exacte mesure des intrusions sollicitées.

La deuxième partie de votre question concerne la nécessité d'un accès centralisé aux résultats de la mise en œuvre de techniques de recueil de données informatiques.

La demande de la CNCTR d'accès centralisé aux données collectées dans le cadre de captation de données informatiques part du constat, mentionné dans les rapports annuels, d'un paradoxe en termes d'effectivité du contrôle de la commission.

En effet, pour la technique moins intrusive des interceptions de sécurité, les données recueillies sont centralisées et conservées par un service tiers, le groupement interministériel de contrôle (GIC) et la commission peuvent y accéder depuis ses locaux par une liaison directe. À l'inverse, les données plus intrusives recueillies par le biais des recueils de données informatiques ne sont pas centralisées, mais conservées par chaque service utilisateur, qui les exploite sur ses propres systèmes. Le contrôle pour y accéder et vérifier, à titre d'exemple, soit qu'elles sont conformes au périmètre de l'autorisation, soit qu'elles ont été détruites dans les délais légaux en est complexifié, la commission devant alors se rendre dans les services.



Sortir de ce paradoxe nécessitait soit d'autoriser l'installation d'un accès à distance de la commission aux systèmes internes des services de renseignement dans la mesure requise pour son contrôle, soit de centraliser au GIC l'ensemble des données informatiques recueillies. Le président de la République, en 2023, a choisi la centralisation au GIC. La conception et la réalisation de ce chantier, qui devrait se terminer en 2027, ont été confiées au Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT). La CNCTR est très attentive à ces travaux qui doivent lui permettre un contrôle effectif du RDI tout en offrant aux agents des services de renseignement un outil de travail unifié et plus accessible et en renforçant le contrôle du GIC.

L'efficacité du contrôle de la commission dépend de la facilité à accéder à ces données. Comme je l'ai rappelé, la commission n'est composée que de 22 personnes et de seulement quatre membres du collège à plein temps, alors que nous effectuons dans les services près de 123 contrôles par an, dont 10 déplacements dans les territoires et que les membres se sont réunis en formation collégiale 157 fois en 2024.

Noémie Véron

Jean-Marc Sauvé, au-delà du secret légitime dans lequel baignent les services et auquel la loi renseignement a bien répondu en habilitant les membres de la CNCTR à qualité au secret de la défense nationale, pensez-vous que les principaux intéressés, que ce soit la direction des services de renseignement ou les organes de contrôle, sont suffisamment outillés pour juger de la proportionnalité de techniques particulièrement complexes ou émergentes ?

Jean-Marc Sauvé

Chacun a déjà compris que, dans cette table ronde, je suis le saurien. J'ai préparé la lettre qu'a signée Pierre Mauroy, il y a plus de 40 ans, pour demander au premier président de la

Cour de cassation d'examiner la question des écoutes téléphoniques. Qu'est-ce qu'il y a lieu de faire en la matière ? Le premier président Schmelck a fait un rapport avec l'appui de Bruno Genevois. Ce rapport a été immédiatement mis sous naphtaline et, pendant 10 ans, il ne s'est rien passé. Entre temps, je quitte le ministère de la Justice et je deviens directeur des libertés publiques au ministère de l'intérieur. La première note que je fais au ministre, dont je tairai le nom, c'est pour lui dire : « Monsieur le ministre, vous devez légiférer sur les écoutes téléphoniques, parce que la commission européenne des droits de l'homme a rendu cette année un avis très critique, l'avis Kruslin et Huvig, sur l'absence en France de législation sur les écoutes et que la condamnation de notre pays sur ce sujet est inévitable. Ma note tombe dans les oubliettes, jusqu'à ce que la France soit le 24 avril 1990 condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme. Je présente à nouveau mon projet de loi. Aussi invraisemblable que cela paraisse, cet arrêt ne suscite aucune réaction et ne débouche sur aucune action gouvernementale. C'est une émission de télévision, « La marche du siècle » de Jean-Marie Cavada qui, en 1991, a fait qu'enfin la classe politique et l'opinion publique s'emparent de ce sujet et qu'il est décidé de légiférer là-dessus en extrême urgence, non sans que l'on murmure ici ou là : « Mais qu'ont donc fait les services ? Ils ne nous ont pas alertés ». Je reconnais que, dans ce monde ancien et désormais caduc, la question des compétences techniques ne se posait pas du tout dans les mêmes termes qu'aujourd'hui : les techniques étaient simples et il s'agissait d'apprécier le caractère proportionné ou non du recours, pour des personnes déterminées, à des techniques de renseignement. Pour prendre une métaphore que je peux encore comprendre, on faisait alors de la pêche à la ligne, et non pas de la pêche au chalut. J'ai compris qu'aujourd'hui, la pêche à la ligne n'était plus extrêmement pertinente et efficace et qu'il fallait maintenant travailler à d'autres échelles.



En conclusion, je suis persuadé qu'il s'agit de ne pas doubler les services de renseignement par des contre-services. Et il faut vraiment que les uns et les autres, contrôlés et contrôleurs, agissent en coopération, comme ceci a déjà été rappelé par Magali Ingall-Montagnier et par madame Berthon. Je me réjouis de cette coopération, mais je n'ajouterai rien sur ce sujet, compte tenu du monde ancien d'où je viens.

Noémie Véron

Claire Landais, pensez-vous que la multiplication et le perfectionnement des outils numériques avantagent les services de renseignement par rapport aux contrôleurs ?

Claire Landais

Comme c'est une table ronde, j'en profite pour réagir aussi à ce qui a été dit. J'ai le sentiment que le sujet est moins de basculer d'une pêche à la ligne à une pêche au chalut, -ce qui serait inquiétant si c'était généralisé, - que de changer de méthode de pêche, même quand on pêche une cible particulière. Comme Céline Berthon l'a dit, il y a des choses qui ne fonctionnent plus. Il faut donc trouver d'autres circuits, parfois plus techniques, ou repenser des méthodes. Ainsi que je le disais tout à l'heure, la surveillance internationale autorise, par exemple, l'emploi d'outils plus massifs que la surveillance d'une cible sur le territoire national qui doit obéir à un principe d'individualisation.

Mais je dois revenir à votre question ...

Noémie Véron

... qui est de savoir si vous pensez que les outils numériques avantagent un peu trop les services.

Claire Landais

Il faut d'abord veiller à ce que les outils numériques n'avantagent pas les personnes que l'on cherche à

surveiller. Les services de renseignement doivent donc disposer d'outils pour contrer les évolutions technologiques dont profitent leurs cibles.

A son tour, le contrôleur doit suivre la même route, pour conserver la capacité d'être le garant du caractère légitime et proportionné de l'action des services.

C'est ce que nous avons tous cherché à faire et qui explique les compléments apportés à la loi de 2015. Entre la première loi, en 1991, et 2015, il y avait eu plusieurs occasions de se demander s'il fallait légiférer. Une fois adoptée la loi de 2015, on a légiféré beaucoup plus souvent. Cela est en grande partie inévitable, compte tenu de l'évolution rapide des technologies et du fait que certaines menaces ou cibles échappent aux outils plus classiques. Il faut donc revenir à l'ouvrage, pour que le droit continue de saisir la technologie et ne reste pas à un degré de généralité qui ne fonctionne plus.

Comme vous l'avez rappelé en évoquant la CEDH et la CJUE, lorsque le cadre légal manque de précision pour garantir que les décisions soient proportionnées, il existe un risque d'incompréhension. Cela oblige ensuite à déployer des efforts importants pour démontrer que le régime est conforme aux standards européens. Il est donc parfois nécessaire d'entrer dans le détail, quitte à adapter à nouveau le dispositif lorsque les technologies évoluent.

Noémie Véron

En effet, je pense notamment à la décision récente de la Cour européenne des droits de l'homme¹¹ qui valide l'essentiel du dispositif de contrôle des techniques de renseignement, en tout cas, qui l'estime conforme à la Convention européenne.

Alors, sur ce point peut être que les principaux intéressés aimeraient réagir. Magali Ingall-Montagnier, la CNCTR dispose-t-elle aujourd'hui

11. CEDH, 10 décembre 2024, Association confraternelle de la Presse Judiciaire et autres c. France, nos 49526/15, 49615/15, 49616/15 et al.



des moyens techniques et humains pour être en mesure d'exercer un contrôle réellement effectif et approfondi en termes de proportionnalité ?

Magali Ingall-Montagnier

Sur les moyens techniques, depuis 2015 la commission s'est toujours adaptée et continuera à s'adapter. Comme je l'ai évoqué tout à l'heure, il y a le chantier de grande ampleur sur la centralisation des données destiné à s'achever en 2027 et auquel nous avons tous à gagner.

La réponse est plus tendue sur les moyens humains, raison pour laquelle j'ai précédemment rappelé que les effectifs de la commission sont relativement restreints au regard du nombre de demandes qui nous est soumis et des contrôles *a posteriori* effectués. La commission est aux limites de ses capacités. Elle s'efforce de faire face à sa mission grâce à la bonne volonté et l'efficacité de tous. Elle continuera à l'assurer, dans la limite de ses effectifs. Les présidents successifs de la CNCTR, Serge Lasvignes avant décembre 2024, et notre actuel président, ont demandé qu'elle puisse être augmentée de deux effectifs. Malheureusement, nous ne les aurons pas en 2026.

Noémie Véron

Merci. J'en termine par Céline Berthon. Peut-être la perspective en miroir de la DGSI. Est-ce que cet avantage technique est fantasmé ou plutôt avéré si on doit le poser en ces termes ?

Céline Berthon

Je crois que considérer qu'il y a un avantage technique des services ou qu'il serait utilisé pour porter atteinte au contrôle de la commission est une vision inexacte. Cela témoigne d'une mauvaise compréhension des relations entre les services et la commission. D'abord parce que nativement et originellement, comme cela a été évoqué, ce contrôle s'est construit par cette logique de dialogue. La responsabilité des

services, est d'être en mesure de mettre en œuvre les techniques, donc d'avoir évidemment un savoir-faire technique à part, ce qui ne leur donne pas pour autant un avantage sur le contrôleur. Et c'est peut-être la différence entre les services et la commission. Les services ont besoin de la technique pour réaccueillir du renseignement, la commission, elle, a besoin de comprendre les techniques ou d'avoir accès aux outils techniques pour les contrôler. C'est le seul espace de différence.

Et ce dialogue existe aussi sur le plan technique. Lorsque la commission vient dans nos services, nous lui présentons nos outils et il arrive que l'on appuie sur le plan technique la commission pour l'aider dans son contrôle. Et je crois qu'il faut aussi saluer la montée en gamme en termes de compétences techniques que la commission a su mener au fil des ans, en ayant dans ces équipes, des contrôleurs, des experts, des chargés de mission qui ont des compétences techniques, qui n'ont rien à envier à une partie des agents qui servent dans les directions techniques des services.

Je crois que c'est un vrai fantasme qui n'est pas fidèle à la philosophie du contrôle d'invertir cette logique du « temps d'avance » des services sur la commission. Ce n'est certainement pas fidèle à l'esprit qui anime les relations entre les services. Et vous l'avez évoqué nous contribuons pleinement au renforcement du contrôle à distance qui va se mettre en place. C'est un défi technique pour nous qui donne lieu à des échanges en transparence avec la commission. Mais si des difficultés existent, elles ne sont en rien une volonté ou une technique « de dissimulation ». Je rappelle et je conclurai là-dessus, et je l'ai indiqué en point de départ, nous sommes legalistes et nous sommes légitimistes, ce n'est pas la technique qui servira à nous cacher derrière les principes qui nous animent.



Noémie Véron

Merci beaucoup. Effectivement, le rôle de la connaissance technique de la CNCTR est absolument capital pour le respect de ce principe de proportionnalité.

Nous avons finalement le temps pour une dernière question. madame Landais, en tant que secrétaire générale du Gouvernement, estimez-vous que le droit doit-il être technologiquement neutre ou doit-il sans cesse s'adapter aux évolutions techniques ?

Claire Landais

J'ai un peu préempté la question, mais je crois que c'est difficile de pas dire que là aussi, on est dans une solution intermédiaire d'équilibre. Si on avait cherché à penser une loi qui aurait couvert et anticipé toutes les technologies, on serait demeuré dans une généralité excessive. Pour le dire franchement, la censure par le Conseil constitutionnel du volet relatif à la surveillance internationale de la loi de 2015 a été douloureuse. On a dû y revenir et être plus explicite sur certains aspects. Le sujet était celui du bon équilibre entre le secret de la défense nationale, qui doit être préservé, et la clarté et la précision du texte adopté par le Parlement. On a aujourd'hui un chapitre du CSI qui est suffisamment complet pour passer la rampe de la compréhension par l'opinion publique à l'issue d'un débat parlementaire éclairé. Il faut être suffisamment explicite et parfois capable de revenir devant le Parlement pour compléter la copie, soit parce qu'une nouvelle technique a vu le jour, soit parce qu'un régime existant doit être précisé.

L'évolution du cadre légal peut être commandée par des décisions de juridictions supérieures ou par l'orientation technique de l'activité des services. C'est le cas, par exemple, des RDI, c'est à dire des captations de données informatiques. Un autre exemple est celui des interceptions satellitaires. Dans la loi de 1991, un article qu'on appelait l'exception hertzienne qui extrayait du

cadre juridique certaines communications. Ces communications n'ont pas de destinataires ; elles sont quasiment publiques. Il fallait donc que cela soit juridiquement réglé à part, ce qui a été fait. Or dans l'exception hertzienne, on couvrait des communications satellitaires.

En 2015, il y avait déjà suffisamment à faire pour ne pas s'intéresser à cette question, mais inévitablement, ce sujet devenant important et le monde satellitaire lui-même s'étendant, il a fallu légiférer ensuite et tant mieux. Finalement, ce travail de complément est rassurant, puisque cela permet aussi de montrer à nos concitoyens que le cadre juridique répond aux besoins nouveaux.

Noémie Véron

En 2015, le risque de l'obsolescence programmée des techniques était réel. Plus le législateur encadrait précisément les techniques d'enquête, plus il prenait le risque de devoir intervenir rapidement car les dispositifs techniques n'auraient pas permis aux services de renseignement de réaliser leurs missions. Finalement, les choix faits à l'époque dévoilent un équilibre intéressant qui révèle tant la solidité que l'adaptabilité de la loi renseignement.

Pour conclure, cette table ronde, monsieur Sauvé, pourriez-vous en quelques mots nous révéler votre perception du dialogue technique-juridique et, notamment, de la loi renseignement. Plus encore, selon vous, la norme juridique peut-elle encadrer le recours aux innovations technologiques ou pensez-vous que les interventions du législateur et du juge sont, sur ces questions, un peu illusoirs ?

Jean-Marc Sauvé

Je pense que le dialogue entre le droit et la technique est absolument indispensable. Il ne peut pas y avoir de bonnes décisions juridiques si l'on ne mesure pas les enjeux techniques sous-jacents. Et il en va des techniques de renseignement comme de tous les contentieux

techniques, voire, par exemple, médicaux. Les contrôleurs et les juges ne sont pas là pour fermer les yeux et apposer des coups de tampon. Ils doivent savoir solliciter de manière pertinente des expertises ou des évaluations techniques et les prendre en compte pour rendre des décisions ou des avis aussi éclairés et incontestables que possible. Bref, quand on est législateur, juge ou contrôleur, il faut se colleter avec la technicité des sujets. Il faut bien prendre conscience que si, au motif de la complexité des sujets, le législateur ou le juge ou l'autorité de contrôle renonce à assumer son office, il n'y aura aucun contrôle, au risque de dérives que nous connaissons dans les pays qui ne sont pas des États de droit et nous n'aurons alors, les uns et les autres, plus que nos yeux pour pleurer. On doit pouvoir tout de même défendre les libertés et les droits fondamentaux, même quand les sujets débattus sont complexes. Et bien plus complexes que toutes les questions sur lesquelles on s'est affronté dans les prétoires pendant des décennies. Les sujets étaient, jadis, extrêmement simples et accessibles aux communs des mortels. Aujourd'hui, les questions se posent dans des termes très différents. Il faut y faire face. Je voudrais, en terminant, faire une petite mise au point, ne croyez pas que je sois un adepte inconditionnel de la pêche au chalut. Simplement, il y a des circonstances de temps et de lieu et des menaces qui font que le recours aux algorithmes, à la collecte et la conservation des données de connexion et d'autres opérations de contrôle est devenu indispensable. C'est une mutation majeure par rapport au monde de la guerre froide d'il y a 50 ans.

Noémie Véron

Malheureusement, le temps est écoulé et nous n'avons pas pu échanger sur le troisième enjeu que sont les exceptions à l'individualisation de la surveillance à travers l'exemple actuel des algorithmes de l'article L.851-3 du CSI. Nous allons devoir passer aux questions. Pour ma part, j'en ai d'ores et déjà plusieurs, mais je voudrais

laisser l'opportunité aux personnes présentes dans la salle de poser les leurs en priorité. Cela nous donnera sans doute l'occasion de revenir sur ce qu'on a qualifié de pêche au chalut dans la loi renseignement, qui est cette technique dites des algorithmes (art. L. 853-1 du CSI) sur lequel nous n'avons finalement pas eu le temps de nous attarder. Donc, si vous avez des questions, n'hésitez pas.

QUESTIONS / RÉPONSES

Question 1

Bonjour. Général Cholley, directeur exécutif de la Chaire académique sur le renseignement de Sciences Po Aix. Je crois que c'est madame Berthon qui a mentionné Trilog et c'est vous-même, madame aussi, qui avez mentionné la place et le rôle des opérateurs de télécommunication, notamment dans le cadre des RDI.

Est-ce que la CNCTR prévoit un contrôle de ces acteurs que sont les opérateurs ? On a parlé du dialogue entre les services et la CNCTR.

Que deviennent les opérateurs privés qui sont un des maillons de la chaîne des interceptions ?

Noémie Véron

Je crois que c'est monsieur le président qui va venir vous répondre en personne.

Vincent Mazauric

J'explique pourquoi. C'est simplement qu'en raison des circonstances que j'ai exposées, nous étions convenus, avec ma collègue, madame Ingall-Montagnier, de nous partager les réponses aux questions. La réponse est oui mon général. La commission détient, de par la loi, un droit de contrôle sur les opérateurs. On peut le dire sans méconnaître aucune règle de secret. Elle a à ce jour peu employé, ce qui ne signifie pas que les opérateurs de télécommunication ne soient pas sous contrôle. Ils sont, en particulier, de manière

constante, quotidienne et, plus précisément, réglementaire, des partenaires du groupement interministériel de contrôle. Mais, et d'un seul mot, la commission mettra, au cours de mon mandat, en œuvre ces dispositions de contrôle.

Question 2

Bonjour, Amaëlle Guiton, je suis journaliste à Libération. Vous évoquiez l'article L.851-3 du CSI, donc, du coup, forcément, je ne peux pas m'empêcher de rebondir sur ce sujet qui intéresse beaucoup.

Il y a eu, au début de l'été, une décision du Conseil constitutionnel qui vient censurer l'extension aux URL de ces algorithmes de la loi renseignement. Alors, je sais bien que les commentaires du Conseil constitutionnel ne sont pas encore disponibles et qu'un certain nombre de gens les attendent, mais, en gros, j'aimerais savoir quel est l'état de la réflexion sur le sujet.

C'est-à-dire, est-ce qu'il est, par exemple, envisagé de remettre cette question-là dans les mains du législateur, qu'en disent les premiers concernés, en l'occurrence, les services de renseignement ?

Céline Berthon

Sous le contrôle des services du Premier ministre dans la salle, je vais m'en tenir ici à ma stricte condition. La censure a été une surprise factuellement, puisque l'extension du traitement aux URL avait été actée par le législateur quatre ans plus tôt dans la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention des actes de terrorisme et au renseignement. Ces dispositions n'avaient certes pas été déférées au Conseil constitutionnel, mais l'extension des algorithmes à la lutte contre le narcotrafic, parce que c'est à l'occasion de cette loi que la censure a été opérée, ne nous semblait pas remettre en cause cette évolution. Je ne m'élèverai pas au-dessus de ma condition en évoquant ce qui était envisagé, mais le fait est que cette censure n'est évidemment pas

sans conséquences pour nous. Vu de la DGSJ aujourd'hui, cela affecte évidemment une partie de nos capacités à prendre en compte la menace. Cela rejoint en partie les enjeux d'ajustement aux évolutions technologiques que j'ai évoqué tout à l'heure.

Noémie Véron

Si je peux me permettre juste de compléter sur la décision du Conseil constitutionnel, et je m'en tiendrai à cet aspect-là, le Conseil constitutionnel ne censure pas en tant que tel le recours aux URL dans les algorithmes. Ce qu'il censure, c'est l'absence de conditions spécifiques entourant l'utilisation de ces données parce qu'il estime que ce sont des données mixtes qui intéressent à la fois les données de connexion, mais aussi des données de contenu, c'est-à-dire qu'elles peuvent donner accès à certaines informations sur ce qui est consulté sur Internet. Et c'est ça qui est censuré. Ce qu'on peut lire *a contrario* de la décision du Conseil constitutionnel, c'est que le législateur doit trouver quelles sont les garanties spécifiques qui permettent de protéger ces nouvelles données de contenu. En tout cas, ces données de contenu dans les URL.

Claire Landais

Est-ce que je peux me permettre aussi de rebondir ? On a parlé tout à l'heure de conservation généralisée des données de connexion. Elle se fait chez les opérateurs télécom. Vient ensuite un sujet d'accès pour récupérer les données, de façon ponctuelle et individuelle.

C'est un autre sujet que celui des algorithmes, où ce n'est pas de la pêche, puisque c'est un filet qui, précisément, permet de le laisser passer sans les conserver des données de connexion pour ne conserver que celles qui correspondent à une suite d'événements qui a été calibrée sous le regard très étroit de la CNCTR et qui composent un signalement. Seules ces données sont retenues ; les autres sont immédiatement détruites. Les signalements donnent ensuite lieu à

une autre autorisation pour lever l'anonymat. Cette technique qui avait suscité en 2015 beaucoup d'inquiétude mais elle a été suffisamment explicitée dans la loi pour qu'on comprenne que là aussi, le principe de proportionnalité jouait son rôle plein, dans les étapes du filtrage puis dans la recherche du renseignement à partir du signalement émis.

C'est d'ailleurs un bon exemple de proportionnalité : lorsque trop de données correspondent à cette suite d'événements, alors l'algorithme est regardé comme non efficace et non pertinent et il ne doit pas être mis en œuvre.

Magali Ingall-Montagnier

Sur l'algorithme, pour continuer à filer la métaphore, il ne s'agit nullement de pêche au chalut.

Puisque ce colloque est dédié aux 10 ans de la CNCTR, pourquoi ne pas faire un peu de publicité pour ses rapports annuels et notamment le rapport 2024 ? Ce dernier comporte une étude qui démythifie l'algorithme pour le ramener à sa juste proportion. L'algorithme n'est pas un outil de surveillance de masse, mais de détection de signaux faibles qui pourra ensuite justifier la demande d'usage d'une technique de renseignement.

Dans les 30 secondes qu'il me reste, je voudrais, pour conclure, préciser que l'article L.851-3 du code de la sécurité intérieure prévoit expressément que l'autorisation du Premier ministre précise le champ de sa mise en œuvre, dans le respect du principe de proportionnalité. L'exercice par la commission du contrôle de proportionnalité s'effectue à chaque étape de mise en place de l'algorithme : la CNCTR, réunie en formation collégiale, donne tout d'abord un avis au Premier ministre sur le projet d'algorithme, sur les paramètres de détection retenus. Elle est aussi saisie de son renouvellement. Elle dispose d'un accès permanent, complet et direct à ces traitements ainsi qu'aux informations et données retenues, elle est informée de toute modification

apportée aux traitements et peut émettre des recommandations. Elle est ensuite, après d'éventuelles détections issues du traitement algorithmique, sollicitée pour rendre des avis sur les demandes de levée de l'anonymat, lesquelles ne sont pas nombreuses. Enfin, si la levée d'anonymat a été autorisée, elle rend un avis sur les demandes de techniques de renseignement ciblant les personnes ainsi identifiées.

Noémie Véron

Merci beaucoup. Est-ce qu'il y a d'autres questions dans la salle ? Il y a une.

Question 3

Bonjour, Paul S., étudiant à Sciences Po Paris. Ma question s'inscrit dans le débat, sur les messageries chiffrées qui a été débattue d'abord à l'Assemblée nationale dans le cadre de la loi contre le narcotrafic, puis, plus récemment, sur le projet de loi Résilience. Cette technique affaiblirait de facto la sécurité des messageries du grand public.

Et j'aimerais savoir si le débat, sur la proportionnalité de la mise en œuvre des techniques de renseignement doit s'élargir non pas uniquement à la proportionnalité de la technique sur un individu ciblé, mais aussi à l'affaiblissement, pour le grand public des messageries chiffrées.

Et si ce débat doit être tranché au niveau législatif ou sur la mise en œuvre par la CNCTR ?

Claire Landais

Oui, vous avez évidemment raison. On ne peut pas réfléchir à la question du sort des messageries chiffrées autrement qu'en la prenant dans sa dimension complète. Le chiffrement - là, je parle un peu comme ancienne SGDSN - c'est globalement, une chance pour la vie privée et la sécurité des communications, vis-à-vis d'adversaires qui cherchent à accéder à nos propres communications. En revanche, ça ne veut



pas dire que ça ne soit pas un problème pour les services de renseignement. Un travail a donc été lancé. Des étapes récentes conduisent à le relancer, en élargissant le champ des acteurs et en travaillant aux solutions techniques possibles.

C'est le SGDSN qui, je crois, organise ces travaux-là. Oui, il faut prendre les choses de façon large. Il y a là aussi un sujet de proportionnalité où il faut concilier des considérations différentes.

Noémie Véron

Malheureusement, on va devoir clôturer cette table ronde. Je suis désolée pour les questions qui restaient. On va s'en tenir là, peut-être à la fin de la journée. En tout cas, je vous remercie pour votre attention et je cède la parole pour la seconde table ronde.

10 ANS DE LA LOI RENSEIGNEMENT : LE CONTRÔLE A-T-IL ÉTÉ À LA HAUTEUR DES ATTENTES ?

Table-ronde 2



Aurélien Rousseau,
vice-président de la
délégation parlementaire
au renseignement



Jean-Jacques Urvoas,
rapporteur de la loi renseignement
de 2015 à l'Assemblée nationale



Laurent Nuñez,
préfet de police de Paris
ministre de l'Intérieur depuis
le 12 octobre 2025



Jacques Follorou,
journaliste Le Monde



Vincent Mazauric,
président de la CNCTR



Modérateur :
Floran Vadillo,
directeur de la revue Études françaises
de Renseignement et de Cyber



Floran Vadillo

La dernière table ronde que j'ai le privilège d'animer s'intitule « Dix ans de la loi de renseignement : le contrôle a-t-il été à la hauteur des attentes ? ». Je tiens à remercier le président de la CNCTR pour sa confiance. Je remercie également Juliette Emard-Lacroix pour l'organisation tout à fait rodée. Enfin, je veux témoigner de ma gratitude envers l'ensemble des invités de cette table ronde, Jean-Jacques Urvoas, Aurélien Rousseau, Laurent Nuñez, Jacques Follorou et le président de la CNCTR.

L'objectif de notre table ronde consiste moins à rappeler en cours sur les moyens et les demandes de la CNCTR (objet d'un excellent colloque co-organisé par la CNCTR et la Revue Etudes françaises de renseignement et de cyber) qu'à jeter un regard rétrospectif sur ce qui a été

l'action de la CNCTR afin de dessiner une forme de ligne d'horizon de ce qui devrait ou pourrait advenir.

J'entends le parti-pris des organisateurs d'assimiler le contrôle du renseignement à la seule CNCTR, même s'il convient de souligner l'existence de la formation spécialisée du Conseil d'État créée elle aussi par la loi renseignement du 24 juillet 2015. Sans doute mérite-t-elle un autre colloque, une autre table ronde pour dresser son bilan.

Ce choix traduit une réalité : dans la perception immédiate, comme dans la réalité des faits, le contrôleur essentiel des techniques de recueil du renseignement, c'est bien la CNCTR puisque la jurisprudence de la formation spécialisée concerne plus les fichiers de souveraineté que les techniques de renseignement. Il s'agit donc d'une



saine réflexion que de tirer le bilan de la nature de la CNCTR, de son périmètre et de son activité.

Qu'il me soit permis de rappeler que le statut même d'autorité administrative indépendante ne s'imposait pas d'évidence. J'ai été heureux d'entendre le président Sauvé rappeler le rapport Schmelck, puisqu'effectivement, la perspective d'une autorité administrative indépendante était évoquée un peu audacieusement à l'époque par le document. En effet, l'article 66 de la constitution n'avait pas encore été évacué par le Conseil constitutionnel de cette matière. Cependant, le rapport Schmelck, s'il n'a pas été suivi des faits, a néanmoins inspiré la loi de 1991 qui a créé la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) en la catégorisant comme une autorité administrative indépendante. Or, le Conseil constitutionnel n'a pas été conduit à se prononcer ce choix, d'autant que les groupes parlementaires n'avaient pas déposé de recours et que, la QPC n'existant pas, la loi n'a jamais été examinée par les Sages de Montpensier. Même la décision du 23 janvier 2006 qui examinait la création un peu baroque d'une personnalité qualifiée désignée par la CNCIS n'avait pas donné lieu à un réel contrôle de constitutionnalité. Je me permets de citer la jurisprudence du Conseil parce qu'elle était un peu fuyante, considérant en l'espèce que « les personnes ayant un intérêt à agir ne sont pas privées par la disposition critiquée des garanties juridictionnelles de droit commun dont sont assorties les mesures de police administrative que leur droit au recours n'est donc pas méconnu ». Il s'agit d'une ellipse pour signifier « circulez, il n'y a rien à voir ». De ce fait, le statut d'autorité administrative indépendante (et donc le non recours à l'autorité judiciaire) n'a jamais été interrogé.

C'est finalement le revirement de jurisprudence du Conseil constitutionnel en 1999 qui détache les libertés personnelles de l'empire de l'article 66 pour ne laisser au contrôle de l'autorité judiciaire la défense de la liberté individuelle (une forme d'*habeas corpus*) et qui, ce faisant, ouvre

la possibilité d'une autorité administrative indépendante, c'est-à-dire d'un contrôle qui n'est pas opéré par le juge. Or, les débats autour de l'application de cette jurisprudence au champ du renseignement ont été vifs à l'occasion de la loi renseignement, puisque je me souviens d'un directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur redoutant que de la nature de l'ingérence n'impose de recourir au juge. Mais, de ce point de vue-là, le Conseil constitutionnel et la CEDH, encore récemment, ont tranché le débat.

La question du périmètre, quant à elle, demeure d'une brûlante actualité : un véritable rapport de force, Claire Landais l'évoquait tout à l'heure, s'est noué lors de la genèse de la loi renseignement et demeure pendant, Jean-Jacques Urvoas y reviendra également, je pense notamment à l'accès aux fichiers de souveraineté.

Il nous faudra également aborder le sujet des moyens de la CNCTR afin de s'assurer qu'elle ait eu la capacité d'assumer ses missions.

Nous allons découper cette table ronde en plusieurs séquences. Monsieur le Ministre Urvoas, vous aurez l'occasion de revenir sur les intentions du législateur, puisque vous étiez rapporteur de la loi renseignement pour l'Assemblée nationale, et aviez participé à sa rédaction préalable. Puis viendra le temps des acteurs du renseignement, de son contrôle ou de sa mise en œuvre, avec l'intervention de messieurs les Ministres Rousseau et Nuñez. L'observateur engagé Jacques Follorou s'exprimera ensuite, lui qui est aussi requérant devant la CEDH contre la loi renseignement. Enfin, monsieur le Président de la CNCTR vous aurez l'occasion de porter un regard sur l'ensemble de nos discussions.

Monsieur le ministre Urvoas, pourriez-vous nous rappeler quelles étaient les intentions du législateur ? notamment en ce qui concerne le périmètre de la CNCTR, et l'acuité de sa capacité de contrôle des techniques de renseignement ?



Jean-Jacques Urvoas

La première table ronde m'a vivement intéressé notamment parce qu'en écoutant les participants, le besoin de la loi semblait unanimement reconnu et que son adoption était attendue. Je confesse en avoir gardé un souvenir un peu plus contrasté car mes interlocuteurs de l'époque ne me paraissaient pas aussi enthousiastes. Je me rappelle notamment d'un directeur d'un service extérieur, qui n'était pas Bernard Bajolet, qui me disait « pourquoi voulez-vous donner un statut aux balises que nous mettons au Liban ? Ça ne regarde que nous. » Ce en quoi il avait d'ailleurs parfaitement raison. Et ce n'était d'ailleurs pas mon objet, parce que la démarche poursuivie par les parlementaires, en l'occurrence par les députés, visait à bâtir une loi-cadre sur le contrôle des activités de renseignement. Or, nos interlocuteurs gouvernementaux, et notamment le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, pensaient que nous pourrions nous contenter d'une loi technique sur le renseignement, ce qui n'était pas exactement la même chose. Le périmètre n'était pas tout à fait identique. Ainsi dans un premier rapport, avant même que je devienne président de la commission des lois, puisque le rapport est de 2011, nous avons poussé à la création d'une autorité administrative indépendante exerçant un contrôle des activités de renseignements. En 2012, quand le chantier s'est véritablement ouvert avec le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, nous n'avions pas changé d'avis. A titre personnel, j'avais même durci mon expertise puisque j'avais pris, des responsabilités au sein de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. L'ancien ministre de l'Intérieur Daniel Vaillant m'avait suggéré d'y siéger afin de comprendre comment fonctionnait une telle autorité administrative. J'en avais tiré comme conclusion que, justement, contrôler seulement les techniques n'était pas suffisant, puisque nous souhaitions à la fois contrôler et protéger. Je rappelle à tout le monde, même si vous le savez tous, qu'il y a 10 ans, il n'y avait aucune règle

sur le renseignement et que la protection des agents était aussi une préoccupation, comme l'a dit Céline Berthon, puisque des condamnations pointaient. Donc nous, nous voulions vraiment une loi qui vieillisse comme celle de 1991, qu'avait porté Michel Rocard. Je note au passage qu'il est assez rare qu'un premier ministre porte une loi, mais et Michel Rocard y tenait au point de l'arracher à François Mitterrand. La réplique de ce dernier fut d'ailleurs choisie par Rocard comme titre de ses mémoires : « Si ça vous amuse ». Le fait est qu'il avait très bien travaillé puisqu'en 2012, sa loi continuait à s'appliquer alors qu'au moment de son adoption, il n'y avait pas de téléphone portable. L'écriture de la loi avait donc permis de s'adapter à l'évolution des techniques sans modifications législatives. C'était donc notre modèle même si, comme l'a dit Claire Landais, nous ne voulions pas seulement d'une loi qui vieillisse, mais d'une véritable loi cadre, une loi de principe qui puisse s'adapter en fonction de l'évolution des technologies, parce qu'il n'y a rien de pire que de faire des lois pour modifier des technologies, parce que le droit sera toujours plus lent que la technologie. Hélas, le Gouvernement n'était pas tout à fait aligné sur cette idée. Et comme vous le savez, puisque le texte est là, nous n'avons pas gagné sur la totalité de nos ambitions. Donc nous voulions une loi-cadre et nous n'avons eu qu'une loi de technique de renseignement. Je le regrette, parce qu'évidemment, le périmètre qui est aujourd'hui celui de la CNCTR, si ça avait été l'activité du contrôle du renseignement, non seulement il serait plus vaste, mais une partie des sujets qui ont été évoqués, et d'autres qui pourront l'être, auraient été réglés.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question, M. Vadillo.

Floran Vadillo

Sur la composition de l'autorité administrative indépendante, y a-t-il eu également des débats ? On sait que, dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, les



possibilités sont très ouvertes : le juge représente l'optimum mais n'exclut pas des parlementaires (si majorité et opposition sont représentées). Quels ont été les débats autour de la composition de la commission ?

Jean-Jacques Urvoas

Contrastés, là aussi, y compris à l'intérieur du Parlement entre Philippe Bas qui portait la loi au Sénat et votre serviteur la portait à l'Assemblée nationale. Notre entente était, sur le fond, réelle puisque nous travaillions ensemble au sein de la délégation parlementaire au renseignement. Donc nous avons largement eu l'occasion de confronter nos points de vue. Et je dois dire à l'honnêteté que j'étais extrêmement minoritaire parmi les parlementaires qui avaient réfléchi à la loi puisque moi, je ne voulais pas de parlementaires dans la CNCTR. Je n'en voulais pas et je continue d'ailleurs à penser qu'ils n'y ont rien à faire. Pourquoi dis-je ça ? D'abord parce que comme membre de la CNCIS, j'avais mesuré quelle était la dépendance à l'égard de la technique que je ne maîtrisais pas. Et donc en vérité, j'étais au mieux un alibi pour des jugements qui pouvaient être faits par des techniciens, envers qui j'avais d'ailleurs totalement confiance. La question n'était évidemment pas là. Mais me demander un point de vue sur un aspect que je ne suis pas capable d'évaluer ne me paraissait pas en soi parfaitement cohérent.

Le deuxième élément, c'est que nous imaginions une autorité de contrôle qui soit permanente. Et ce qui a été dit tout à l'heure sur l'intensité du travail demande une disponibilité. Or les parlementaires, par définition, n'ont pas aussi grande disponibilité qu'ils prétendent l'avoir quand ils sont dans des débats où ils imaginent qu'ils vont siéger. Je me souviens ainsi de collègues, dont par charité d'âme, je tairais le nom, affirmant tranquillement pouvoir consacrer au moins une journée au contrôle du renseignement ! Une seule journée, soit bien moins que ce que la fonction allait réclamer ! Donc nous n'avions débattu. Les

parlementaires siégeant dans la commission de la Défense, notamment, étaient extrêmement motivés pour siéger dans la CNCTR. Moi, je considérais que pour les raisons que j'ai dites, il n'y avait rien à y faire.

Pourquoi aujourd'hui, je pense qu'ils n'ont toujours rien à y faire ? C'est parce que j'en ai parlé avec certains d'entre eux. Autant je comprends qu'ils puissent tirer bénéfice personnel de la compréhension d'enjeux qui leur sont ainsi renseignés. La passion qu'on peut mettre dans le service de son pays en apportant des notions ou des regards sur des sujets qui sont centraux est honorable. Elle est aussi valorisante personnellement comme en portent témoignage Et donc, ceux avec qui j'ai parlé, pour préparer ce propos. Tous m'ont tous dit la félicité qu'ils ont tiré de travailler avec des magistrats de haute valeur, avec des techniciens incroyablement compétents. Tous ont apprécié le travail collectif dans cette commission, que vous animez dorénavant, monsieur le président, et que votre prédécesseur animait, évidemment, avec autant d'élégance. Mais je ne comprends pas la plus-value pour le Parlement d'avoir des représentants dans la CNCTR. Et je veux en donner deux exemples. D'abord, il ne me semble pas que les préconisations de la CNCTR, demandant une évolution législative, aient connu beaucoup de succès depuis 10 ans. Les rares évolutions, mais peut-être que je me trompe, de la loi que j'ai relevée ne sont jamais venues des parlementaires membres de la CNCTR. Ce serait pourtant cohérent qu'un parlementaire siégeant dans une structure puisse porter dans le débat parlementaire, les suggestions pour faire évoluer le texte fondateur. Sauf que les parlementaires en question m'ont dit à l'unisson « non, nous ne voulions pas le faire, parce que nous avons peur de porter atteinte au secret qui doit caractériser notre engagement, et notamment au secret défense qu'une partie des décisions couvre. » Dès lors, si je comprends l'intérêt que ça cela peut représenter pour la CNCTR d'avoir des parlementaires en son sein,



parce qu'ils y font apparaître des préconisations, ou des perspectives ou des connaissances, des réactions d'association, le pouls de la société, un regard sur les libertés qui ne sont peut-être pas ceux des magistrats ou des techniciens, je pense à la personnalité qualifiée nommée par l'Arcep, par exemple. Je comprends cette approche mais pour le Parlement, d'avoir des représentants dans la CNCTR, de mon point de vue, le bénéfice est équivalent à zéro. Donc, je n'ai pas changé de point de vue et sans doute est-ce lié aussi au fait que je me suis un peu éloigné de ces enjeux, peut-être qu'il y a des éléments que je ne connais pas. Le fait est, néanmoins, que le débat parlementaire a sanctionné ma position et a validé celle de Philippe Bas et de Jean-Pierre Raffarin qui militaient pour que des parlementaires soient dans la CNCTR.

Floran Vadillo

Dans le projet que vous évoquiez en 2011, y compris en 2012, vous aviez dans l'idée que l'autorité administrative indépendante, un peu comme l'autorité des marchés financiers, aurait en son sein un collège de contrôle, un collège juridictionnel. Et puis finalement, ce fut le Conseil d'État. Pouvez-vous nous dire les conditions de l'évolution de ce projet ?

Jean-Jacques Urvoas

L'idée que nous avions, c'était de bâtir une trame de contrôle qui dédierait une structure à chaque type de contrôle. Ainsi nous imaginions que la délégation parlementaire au renseignement se chargerait du pour le contrôle politique du gouvernement. C'est à dire pas qui s'intéresserait aux raisons pour lesquelles le Gouvernement peut mobiliser les services ou les orientations qu'il leur donne. Ensuite un contrôle de proportionnalité par l'autorité administrative indépendante. Et effectivement, en sus, nous voulions un contrôle juridictionnel, parce qu'il nous paraissait normal que nous puissions faire là aussi des pas dans l'État de droit. Notre situation était en effet anachronique par rapport à nos partenaires et

par rapport à l'évolution de la société. Et donc nous militions pour qu'une solution inspirée de la pratique britannique soit imaginée. La proposition de confier ce contrôle juridictionnel au Conseil d'État est venue du premier ministre Jean-Marc Ayrault, ce qui était évidemment tout à fait satisfaisant. Ce rappel me permet de rendre hommage à Jean-Marc Ayrault, qui a fait ce pas significatif. Je regrette au passage, mais vous l'évoquiez tout à l'heure, monsieur Vadillo, qu'il n'y ait pas suffisamment d'études à ce stade sur la jurisprudence du Conseil d'État pour nous permettre de mesurer la plus-value de ce contrôle. Ce que j'en ai lu est pour le moment, à mes yeux, largement perfectible.

Floran Vadillo

Il est vrai que le rapport annuel du Conseil d'État peut parfois nous laisser sur notre faim... Après la période de la présidence de la commission des Lois et de la loi renseignement, vous avez été nommé ministre de la Justice. A ces deux postes, vous avez observé la mise en œuvre de la loi d'abord au Parlement, au sein de la délégation parlementaire au renseignement, puis Place Vendôme où vous avez initié la création d'un nouveau service de renseignement du deuxième cercle, le bureau central du renseignement pénitentiaire à l'époque. Comment perceviez-vous les premiers pas de la nouvelle instance de contrôle ?

Jean-Jacques Urvoas

Le premier président de la CNCTR était Francis Delon qui était très soucieux de son indépendance et visiblement totalement déterminé à installer la nouvelle structure dans la totalité de ses prérogatives. En parallèle, nous avions quelques ambitions en matière de renseignement pénitentiaire, et à ce titre, nous souhaitions que le nouveau service de renseignement puisse se doter de techniques de renseignement. Nous nous sommes donc naturellement rapprochés de la CNCTR. Notre échange fut utile, même si je fus surpris de voir le président de la CNCTR esquisser



une forme de « doctrine d'emploi » du service. Il m'a semblé, que cette suggestion était au bord du contrôle d'opportunité... Nous avons donc eu des désaccords sur les techniques de renseignement que nous souhaitions mobiliser. Et partant, nourri de la Constitution qui précise que c'est le Premier ministre qui dirige l'administration, j'ai considéré que les remarques de la CNCTR étaient utiles, mais qu'il appartenait au gouvernement de décider. Sollicité, le Conseil d'État m'a donné raison, et donc, nous n'avons pas suivi les recommandations de la CNCTR.

Je le dis devant le président qui nous dira, mais Jean-Marc Sauvé tout à l'heure a déjà dit, le contrôleur n'est pas l'administration. C'est en ce sens qu'en 2016, le dialogue avec la CNCTR fut fécond, sans concession et franc mais je crois utile, pour le service qui se créait, pour les moyens que nous allions mobiliser.

Floran Vadillo

Quelle vision portiez-vous de ce deuxième cercle ? Dans les rapports que vous avez pu signer, vous aviez une vision très restrictive de ce qu'était le premier cercle, limité à quatre des six services, et puis un deuxième cercle composé des services les plus importants. Or, aujourd'hui, ce deuxième cercle paraît pléthorique. Dans ce cadre quel jugement portiez-vous notamment sur la capacité d'avis de la CNCTR sur les actes réglementaires pris par le gouvernement en ce domaine ?

Jean-Jacques Urvoas

Le décret qui a fixé le second cercle me paraissait excessivement large. J'en avais tiré la conclusion après de nombreux échanges avec le prédécesseur de Céline Berthon, Patrick Calvar qui fut un formidable interlocuteur. Le général Gomart de la DRM l'avait été tout autant. Bernard Bajolet pour la DGSE, évidemment. Et donc, j'ai trouvé que le Gouvernement était, pardon de le dire comme ça, mais un peu conciliant avec des services du ministère de l'Intérieur, qui vivaient

sans doute comme une forme de déclassement le fait de ne pas être dans le second cercle du renseignement. Ces derniers ont visiblement conduit une espèce de forcing pour l'intégrer alors que leur vocation n'est pas majoritairement liée. La CNCTR, d'ailleurs, à l'époque, avait une interprétation tout aussi restrictive. Le gouvernement n'en a pas tenu compte. C'est tout à fait sa liberté, mais je pense que le second cercle aurait pu gagner en cohérence en étant plus concentré.

Floran Vadillo

Merci, Monsieur le ministre, pour ces rappels sur la genèse de la loi renseignement, qui permettent de poser des questions d'une grande actualité sur la nature de l'AAI, sur son rôle, sur le dialogue des institutions de contrôle et sur le périmètre d'exercice de ce contrôle.

Vous avez également rappelé le rôle de socialisation de la DPR, laquelle permettait que des responsables politiques intéressés par les questions de renseignement créent des accords. Monsieur le ministre Rousseau, des liens existent-ils entre la CNCTR et la DPR ? Je rappelle que, dans la loi renseignement, le législateur a souhaité justement permettre un dialogue. Ces liens existent-ils ? Le cas échéant, à qui profitent-ils ? Aux parlementaires ou à la CNCTR ? Et dans le cas contraire, ne s'agit-il pas d'une minoration des capacités des contrôleurs de chasser en meute ?

Aurélien Rousseau

Bonjour à toutes et à tous. Merci. Moi, je suis aussi très, très heureux d'être appelé, Monsieur le ministre, surtout que ça n'a pas duré longtemps. Donc, là, la proportion est assez agréable, le ratio est à ce stade encore positif.

Floran Vadillo

C'est un avantage qu'on ne vous retirera pas, monsieur le ministre.



Aurélien Rousseau

Exactement. C'est gratuit et ça dure. Pour cette question, je repars de la dernière formule qui est la vôtre, « chasser en bande ». En fait, c'est là toute la question philosophique qui est devant nous et que, d'une certaine manière, vue du côté des services, Céline Berthon a très bien exposé. Parce que quand on chasse, c'est généralement qu'il y a une proie et il est assez rare que la proie coopère avec le chasseur. Et quand la proie coopère avec le chasseur, soit ça fait un mauvais chasseur, soit c'est que la proie a des intentions tristes. Donc, je crois, au fond, et c'est difficile à formuler, que c'est une question de résistance des matériaux. Si on part sur l'idée que l'on a un contrôle qui n'entend pas les contraintes, les difficultés, les alertes des services, je crois, y compris un contrôle, que Jean-Jacques Urvoas évoquait, politique, sera assez vite inopérant. Il faut être très clair, et ce n'est pas une antiphrase, on a des fonctionnaires parlementaires, certains sont ici, qui sont absolument remarquables, qui ont pour eux, par rapport aux parlementaires eux-mêmes, la durée, n'est-ce pas, d'activité sur ces sujets. Mais si les services ne veulent pas donner, ils ne donneront pas. Et donc, on est sur cette ligne de crête où on doit, à la fois nous-même, d'une certaine manière, obtenir la confiance pour pouvoir être mis dans la boucle des sujets, pour prendre le terme scientifique, les plus merdiques. Parce que sinon, on se voit dans des salles sécurisées, on se fait un peu d'émotion en mettant nos téléphones à l'extérieur de la pièce, à quatre ou cinq reprises le directeur général des services nous dit, « je vous le dis parce que c'est vous, parce que vous avez le secret défense », on est heureux, comme disait Jean-Jacques, on est narcissisé en sortant, mais on n'a servi à rien. C'est ça, la réalité. Et ça peut être vrai également pour la délégation parlementaire au renseignement si les directeurs des services ne considèrent pas qu'ils sont suffisamment en confiance pour en dire un peu plus, y compris sur leurs propres difficultés, et y compris sur des

difficultés qui peuvent un jour mettre en cause la sécurité de leurs agents et donc nécessiter l'intervention éventuellement du législateur. Et c'est pourquoi je crois que, je reprends là aussi l'expression du professeur Urvoas, ce que nous avons c'est une superposition de trame, mais au sens textile du terme, auxquelles les grandes questions ne peuvent pas échapper. Et je rajouterai des acteurs qu'on ne cite pas. Moi, j'ai été quelque temps, même s'il n'y a pas de titre afférent à cette fonction, directeur de cabinet à Matignon, je signalais donc le soir les autorisations des techniques et le pôle intérieur me dispensait de 395 techniques et m'en laissait cinq pour vérifier. Et de temps en temps, je m'étais fixé tous les deux mois, je faisais venir pendant trois jours toutes les demandes pour voir ce qu'il y avait. Et j'ai appelé Serge Lasvignes, ça me permet de le citer et de dire à quel point c'était une référence, en lui disant il faut qu'on parle de la cinquième finalité, celle sur la prévention des atteintes à l'ordre public et lui me disant, oui, on voit monter cette demande. D'où ensuite, le travail de la CNCTR, dans son rapport sur ce sujet. C'est une série de trappes. Et donc, oui, la DPR, nous auditionnons très régulièrement, comme le fait, d'ailleurs, peut-être demain ou après-demain, la commission de la Défense, le président de la CNCTR. Il y a du formel et de l'informel. Il y a même eu des sénateurs qui ont été membres des deux structures. Mais je trouve, à ce stade, et évidemment, je suis tout à fait mal placé pour le dire, que les messages passent. Et il y a eu, alors Jean-Jacques le disait, pas très souvent, mais l'activation de la disposition qui permet à la DPR de demander un avis à la CNCTR sur un sujet. Il y a eu des sujets, notamment sur les délais de conservation, qui étaient assez convergents.

Mais je voudrais faire deux remarques pour continuer de répondre à une question qui était large, ce qui me permet de dire absolument ce que je veux, puisque tout le monde a oublié qu'elles étaient les questions. Et moi, le premier.



Et donc, je pense qu'il y a quelque chose dont il ne faut pas se tromper. La délégation parlementaire au renseignement n'est pas une commission, c'est un organe de contrôle. Et oui, nous butons, disons les choses comme cela, sur la transposabilité, mais Jean-Jacques y faisait référence pour la CNCTR, de ce que nous savons, de ce que nous apprenons et qui, par ailleurs, est passionnant. Comment on transpose ça dans l'univers du débat parlementaire ? Et on a vécu, de ce point de vue-là, collectivement, si je puis dire, un échec cuisant sur la loi narcotrafic. Nous ne sommes pas parvenus à évoquer, je pense que par ailleurs, comme il n'y a pas de sénateur là, je peux le dire, le texte qui nous arrivait ne nous a pas beaucoup aidé à dire les choses de manière audible, mais on se sentait contraint, et par le secret de la défense nationale, et par l'idée que nous n'étions pas représentatifs totalement. Le texte de création de la DPR dit « doit être représentatif de la diversité politique ». Je vous le donne en mille, nous sommes huit, donc quatre sénateurs, quatre parlementaires, et la composition aujourd'hui de l'Assemblée fait que pour avoir la représentativité de la diversité politique, il faut se lever de bonne heure, notamment quand il y a deux présidents de commission qui y sont membres de droit. Donc, notamment depuis 2017, il n'y avait, par exemple, pas eu de représentante du groupe socialiste et apparenté à la DPR. C'était mécanique, si je puis dire, enfin c'était un choix, mais c'était mécanique. Donc là-dessus, on a un problème qui est celui du partage politique de la question du renseignement. Et je pense qu'on vit actuellement un recul global sur ces sujets.

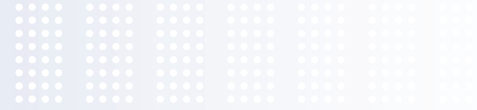
Le deuxième point, et on a le président de la commission des lois qui s'est engagé à travailler là-dessus, je ne sais pas comment on peut aboutir, parce que plus on élargira ce qui sont habilités es qualité au secret de la défense nationale moins la confiance sera immédiate.

Dernière remarque, la DPR, pardon je vais plaider pour ma paroisse, ça n'est pas totalement que du contrôle politique et comme souvent, ça ne

fait pas exactement ce qu'il y a écrit dans la loi. Nous n'avons pas à connaître, par exemple, des opérations en cours. Je préside la commission de vérification des fonds spéciaux, qui nous amène un peu dans les services, à leur siège ou à travers le monde, nous regardons à quoi servent les fonds spéciaux. Même si, nous ne sommes des phénix, on arrive assez vite à voir de quoi on nous parle, quand même, globalement. Donc, cette qualité du contrôle, elle est liée aussi à l'ancienneté, la DPR a été créée en 2007. Donc, ce que je voulais dire, c'est qu'y compris là, on a un moyen de pression, parce qu'à la fin, on peut aller dans un poste de la DGSE au Moyen-Orient voir comment ont été utilisés les fonds spéciaux. Donc on a cet équilibre, cet écosystème. Et je m'arrête là pour cette première question. Je le dis, je pense que vraiment, en termes de résistance des matériaux, c'est indispensable d'avoir cette espèce d'écosystème dans lequel on ne fait pas les malins en arrivant avec nos compétences, en bombant le torse et en disant vous allez tout nous filer parce qu'on aurait l'air ridicule. Ça, c'est une évidence. Mais quand on regarde un peu autour de nous la vitesse à laquelle les démocraties libérales s'effondrent, tout ce qu'on appelait les contre-pouvoirs sur lesquels on a appris pendant nos études à quel point ils étaient immémoriaux s'effondrent, comment des structures garantes des libertés renoncent d'elles-mêmes à leur propre indépendance, comment tout ça s'effondre en quelques jours, et bien, je considère que le fait qu'il y ait une espèce de culture collective qui mélange confiance et contrôle, c'est peut-être au fond plus sécurisant pour les libertés publiques à la fin que quelque chose qui serait grandiose mais que l'on pourrait tuer avec une seule balle. Pardon, j'ai fait une demi-heure sur la première réponse, je ferai plus court sur les suivantes.

Floran Vadillo

Nous reviendrons sur cette question de la confiance, notamment pour le président de la CNCTR. Vous avez souligné que les services



peuvent ne pas vous communiquer des informations. Or un débat s'est noué en 2007, réitéré en 2013, sur le fait de doter la DPR des pouvoirs d'une commission d'enquête. Le législateur, bien aiguillé par le gouvernement, n'était pas allé jusque-là mais la CNCTR, à la différence de la DPR, dispose des informations dont elle a besoin. Je réitère donc ma question : un lien avec la CNCTR ne peut-il bénéficier à la DPR ?

Aurélien Rousseau

Alors moi de mon expérience et elle est courte et elle pourrait être très courte, mais je n'ai pas d'informations privilégiées. Je crois qu'à ce stade les messages passent, mais effectivement avec le risque de ce caractère informel. Mais vous citez un exemple, oui, nous n'avons pas les pouvoirs d'une commission d'enquête, mais les parlementaires, s'ils se saisissent en commission d'enquête, n'ont pas l'accès au secret de la Défense nationale. Donc, le serpent se mord la queue, c'est la preuve qu'il est souple, mais c'est quand même une difficulté. Et c'est là qu'après, je crois que je joue aussi, même s'il faut toujours s'en méfier, le fait qu'on ait un peu d'expérience et de temps, qui fait qu'aujourd'hui, on l'a vu, les deux auditions auxquelles j'ai participé avec Serge Lasvignes comme CNCTR, je l'ai senti aussi libre dans son expression et dans ses alertes, par exemple, sans trahir de secret, le point qui était évoqué au début sur la centralisation et la mise en œuvre de l'arbitrage du président de la République de décembre 2023. Il en parle à la DPR librement et nous alerte en tant que parlementaire sur ce sujet, ce qui fait qu'après, en repassant par le coordonnateur national au renseignement, on va revenir sur ces sujets. Mais j'admets, et je pense qu'il ne l'aurait pas écrit de cette manière-là, mais dans le secret d'un débat, il pouvait se permettre de le dire et de nous mettre en situation de jouer notre rôle aussi de législateur et de garant de la cohérence, vu du parlement, de la politique de renseignement.

Floran Vadillo

Quand on lit attentivement les rapports de la CNCTR, on observe des erreurs d'application récurrentes de la part des services, des demandes de modifications, le contrôle de la règle du tiers service, l'accès aux fichiers de souveraineté, etc., largement de quoi rédiger des propositions de loi. Jean-Jacques Urvoas rappelait à quel point la socialisation que la DPR a permis la convergence de points de vue, vecteur favorable à l'adoption de la loi renseignement en 2015. Dès lors pourquoi la DPR ne se saisit-elle pas de tout ce que la CNCTR propose comme modification législative pour commencer à travailler les esprits sur un nouveau vecteur législatif pour améliorer les capacités de contrôle ?

Aurélien Rousseau

Alors, premier élément de réponse, je pense que globalement, sur une partie des sujets, durée de conservation, sujet d'action internationale, etc., on a des sujets sur lesquels la CNCTR revient dans ce rapport, qu'on retrouve ensuite quelquefois sous le caviardage, mais dans le rapport de la DPR, puisque ça caviarde un peu large, c'est une lecture qui va vite. Donc, cette convergence, elle existe. Et après, c'est une question un peu de principe, nous sommes un organe de contrôle et jusqu'à aujourd'hui, la DPR ne s'est pas considérée comme une commission des services de renseignement qui, du coup, serait mandatée pour. Et on se posait évidemment la question et ce qui est très intéressant, c'est qu'à l'initiative de notre collègue italien, on s'est retrouvé avec les organes parlementaires de contrôle du G7. Petit 1, derrière, par exemple, les Italiens ou les Allemands, sur le papier, ont des compétences bien plus larges que les nôtres. Mais quand, je reprends cet exemple, on leur explique qu'on contrôle les fonds spéciaux, ils sont un tout petit peu surpris parce que c'est, même si on peut penser ce qu'on veut, c'est le cœur du réacteur. Et le deuxième point, c'est qu'on est tous dans cette même difficulté, c'est-à-dire détenir de l'information. Et je ne me

prononce pas sur le sujet de la présence des parlementaires au sein de la CNCTR, je pense que la DPR, il y a moins de sujets. Mais comment on crée une culture du renseignement, y compris une acculturation technologique qui va au-delà ? Et oui, par exemple, que ce soit en commission de la défense, ou en commission des lois, on devrait avoir des sessions presque dédiées à ce sujet-là, mais globalement, et ce n'est pas à vous que je vais le dire, on a un sujet sur lequel le rapport de la DPR va se pencher cette année, sur lequel le colloque qu'on va organiser en décembre va aussi se pencher, c'est un sujet global qui va des *intelligence studies* à cette acculturation parlementaire. On n'est pas au bout et en tout cas, nous, on parle régulièrement et l'instabilité des derniers temps n'a pas aidé, on n'a pas trouvé par quel canal passer pour ça. Mais je considère que c'est la clé justement du contrôle démocratique, parce que pour l'instant, c'est un contrôle démocratique avec des services républicains. Donc ça fonctionne. Si on enlève soit l'un, soit l'autre, est-ce que quelque chose fonctionne encore ? À ce stade, non. C'est bon signe pour la démocratie mais c'est ça la question qu'on a devant nous.

Floran Vadillo

Monsieur le ministre Nuñez, Bernard Emié, lors d'un colloque à l'Assemblée nationale, évoquait 20 % du temps agents consacrés au contrôle, et donc en réponse à la CNCTR. Quelle est la réalité pour l'activité de votre service ? Le contrôle est-il chronophage ? Est-il utile dans le pilotage de votre contrôle ? Et distinguez, de ce point de vue, le contrôle *a priori* effectué par la CNCTR de celui effectué *a posteriori* ?

Laurent Nuñez

Merci. Je salue d'abord mes camarades de la table ronde et je vais vous répondre à la fois comme préfet de police qui a la responsabilité de la direction du renseignement de la préfecture de police dont le directeur est présent et qui

m'écoute, je parle donc, sous son contrôle, et en même temps comme ancien CNRLT, ancien DSGI pour peut-être donner un spectre un peu plus large au sujet et même comme secrétaire d'État à l'intérieur puisque j'ai, en ces diverses occasions, été auditionné par la délégation parlementaire au renseignement à de nombreuses reprises. J'y reviendrai, mais quand on parle de la DPR, elle a un rôle aussi, on ne parle pas d'opérations, mais quand même. Moi, j'ai été entendu avec Christophe Castaner à l'époque sur l'attentat à la préfecture de police, j'ai eu à informer la délégation parlementaire au renseignement du fonctionnement des services qui pouvait être remise en cause à la lumière d'événements dont on reprochait au service de ne pas forcément les avoir prévus, etc. - Donc, on sent qu'il y a quand même un vrai contrôle.

Sur la CNCTR, pour répondre très directement à votre question, il y a évidemment le contrôle *a priori*, le contrôle des techniques de renseignement. Et puis, il y a le contrôle *a posteriori*, le contrôle qui est exercé dans les services à partir des données collectées pour s'assurer qu'elles sont utilisées pour les fins auxquelles elles ont été autorisées. Ce contrôle, il est vécu, on se parle un peu librement, évidemment, par les services, parfois comme une contrainte, évidemment. Et quand Bernard Emié disait 20 % de mes effectifs se consacrent à cette mission, je ne sais pas si c'est le chiffre précis, exact, mais c'est ce qu'il voulait dire. Et à l'époque où il le dit, oui, peut-être que ces contrôles étaient vus comme des contraintes. Mais je crois, et là, je parle sous le contrôle de tous les chefs de services de renseignement, dont Céline Berthon, qui est présente et que je salue. Plus on a évolué dans le temps, moins cela a été vu comme une contrainte. Franchement, on a compris que ce contrôle était nécessaire, il était indispensable à la fois pour mieux manager les services et surtout pour rendre plus acceptables les moyens nouveaux que nous demandions. Parce que, comme l'a dit monsieur le ministre Urvoas évidemment que la loi de 2015, elle a vieilli, elle a évolué et au fur et



à mesure du temps, on a demandé pour s'adapter aux nouvelles technologies des techniques de renseignement nouvelles. On a évolué sur le satellitaire, la 5G. J'écoutais la question qui nous a été posée sur les communications cryptées, ce sera aussi les débats à venir. Mais on a toujours évolué. Et dans le même temps qu'on obtenait au plan législatif des moyens nouveaux pour les services de renseignement, il y avait des garanties nouvelles qui étaient apportées. Il ne faut pas penser qu'il n'y a aucune garantie qui a été apportée à nos concitoyens. Donc une contrepartie pour les services de renseignement. Je pense à ce qui a été adopté sur l'encadrement plus strict des échanges d'information entre services de renseignement, ça, c'est quand même quelque chose qui a été adopté par le législateur, qui a été initié par la CNCTR. C'est Francis Delon qui, dans ses rapports, revenait sans cesse à la charge et au final, c'est quelque chose qui a été retenu. Donc, pour répondre clairement à votre question, oui, c'est une contrainte, une contrainte en termes humains, en termes juridiques. A la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), Hugues me disait que c'est un petit service juridique de près d'une dizaine de personnes qui ne fait que ça, qui suit les techniques, qui s'assure qu'elles sont présentées dans les bonnes formes. Et oui, c'est une contrainte, mais elle est nécessaire, elle est indispensable et personnellement, enfin, je pense que c'est l'avis de tous les services de renseignement, on le vit moins comme une contrainte et plus maintenant comme un gage d'acceptabilité par nos concitoyens de ce qu'on met en œuvre, parce que ça reste des techniques intrusives dans la vie privée. Il ne faut pas l'oublier.

Floran Vadillo

Florian Colas, lorsqu'il dirigeait la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), évoquait dans un entretien à la Revue Etudes françaises de renseignement et de cyber, le fait que la mise en œuvre de ce

contrôle juridique était pour lui aussi un vecteur de réforme interne de son service. Estimez-vous que le contrôle de la CNCTR peut être un aiguillon, un levier pour parfois initier des réformes, imposer des changements d'habitude, de nouvelles cultures dans la pratique du renseignement ?

Laurent Nuñez

Alors, dans son domaine d'activité, oui. Dans le domaine d'activité, qui est celui du contrôle, du suivi des données collectées, de la traçabilité, évidemment oui, puisque les contrôles révèlent des manques, des carences et, finalement, on lespallie. Mais ce n'est pas le seul pan d'amélioration de l'activité des services de renseignement. Je profite de la présence de monsieur Urvoas pour redire, c'est lui qui crée le service de renseignement pénitentiaire, il ne faut pas l'oublier. C'est vrai que le régalien et le renseignement, ce n'est pas l'apanage d'un camp. Il y a quand même sur ces sujets-là, heureusement, des consensus politiques qui se dégagent. Et à l'époque, on n'a pas de renseignement pénitentiaire, on est complètement aveugle sur ce qui se passe en prison, il ne faut pas l'oublier. Et tout le fonctionnement des services de renseignement, il a été aussi repensé à partir de 2017 en créant des coordinations renforcées, des coopérations renforcées, dont, par exemple, pour le terrorisme dont la DGSI est chef de file. Tout ça, c'est aussi une amélioration du fonctionnement des services et il n'y a pas que la CNCTR qui a à en connaître, mais il y a aussi, ne pas oublier l'inspection des services de renseignement, qui joue aussi un rôle important. Je me souviens très bien du coup de booster qu'avait donné un rapport, alors évidemment tout est classifié, on ne peut pas tellement en parler, mais suite à un attentat, il y avait eu un rapport qui avait mis en évidence peut-être des déficiences dans l'échange de renseignement entre services. À partir de ce rapport, il y a un certain nombre de décisions qui ont été prises en conseil de défense et qui ont conduit à une amélioration



significative du fonctionnement des services de renseignement. Alors, c'est une autre forme de contrôle, mais je veux le citer parce qu'il existe aussi. Et puis, il y a le contrôle hiérarchique, bien sûr, il y a le contrôle hiérarchique, il y a le contrôle de la coordination nationale au renseignement et à la lutte contre le terrorisme, qui réunit très régulièrement tous les services. Après chaque attentat, après chaque événement important, il y a des « retex » qui sont organisés dont on tire un certain nombre d'enseignements et le tout contribue à faire en sorte que finalement, les services de renseignement travaillent beaucoup mieux ensemble. En tout cas, c'est ce qu'on lit souvent, mais je l'ai vécu dans trois, avec quatre casquettes différentes et ce fonctionnement s'est significativement amélioré. Voilà, c'est un tout. Donc la CNCTR, oui, elle y contribue dans son domaine, qui n'est pas négligeable, loin de là, et de manière très positive.

Je voulais juste dire un mot sur le fait aussi que pour toutes les personnes qui nous écoutent, il ne faut pas penser qu'on vit dans la verticalité. Quand on prépare un projet de loi sur des sujets qui portent sur le renseignement, on discute avec la CNCTR, évidemment. On échange, on a des échanges informels sur ces textes. Les chefs des services de renseignement sont entendus régulièrement par la CNCTR, ou même le CNRLT. D'ailleurs, moi, j'ai eu évidemment le plaisir d'y aller plusieurs fois. Et donc, on peut échanger, faire part de nos demandes et la CNCTR se nourrit évidemment aussi des besoins des services. Voilà, donc tout ça est assez interactif, il ne faut pas penser que ce sont des mondes qui s'opposent loin de là, loin de là. Et heureusement pour la protection de nos concitoyens.

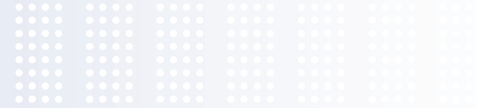
Floran Vadillo

Vous évoquez l'inspection des services de renseignement, dont je salue le dirigeant, Jérôme Léonnet. Monsieur le ministre, vous évoquez vos quatre casquettes successives, directeur général de la DGSI, coordonnateur national du

renseignement, secrétaire d'État à l'Intérieur, aujourd'hui préfet de police ayant autorité sur le directeur du renseignement de la préfecture. Votre perception de la CNCTR a-t-elle évolué en fonction des postes qui étaient les vôtres ? Lorsque vous étiez coordonnateur, étiez-vous facilitateur ou au contraire défenseur des services ?

Laurent Nuñez

Je suis assez embêté pour répondre à votre question, embarrassé pour deux raisons assez compréhensibles. La première, c'est que j'ai surtout des contacts avec la CNCTR dans mes deux fonctions liées au renseignement, DGSI et coordonnateur national du renseignement. Évidemment pas comme ministre, et évidemment pas actuellement comme préfet de police, c'est Hugues Bricq, qui va devant la CNCTR, c'est lui. Moi, je suis moins en contact avec Vincent Mazauric, même si on se connaît depuis tellement longtemps qu'on se parle quand même assez souvent. Donc j'ai surtout travaillé moi avec Francis Delon et avec le regretté Serge Lasvignes mais vraiment à la fin de mon mandat de CNRLT. Moi, j'ai toujours eu des relations avec Francis Delon, qui était quand même difficile, c'était quelqu'un de très attaché à sa fonction, à sa mission, comme je pense l'ont été ensuite, tous les présidents de la CNCTR. Et j'ai eu avec lui des relations que je qualifierais constructives systématiquement. On a discuté de quoi ? On a discuté parfois de certaines techniques qui ne passaient pas et on a essayé de motiver, re-motiver et puis, finalement, il les a acceptés quand il y avait un intérêt important, d'autres fois, non. Et puis, on a beaucoup discuté aussi sur des textes législatifs d'amélioration que nous souhaitions voir introduits. Et donc ça, évidemment, on en discutait. Et moi, je me suis toujours félicité des relations que j'ai eues avec la CNCTR d'une manière générale. En ce moment, il y a des discussions sur les finalités. Quand j'étais au gouvernement, je n'avais pas de contact direct avec le président de la CNCTR, mais c'était le moment où on était dans la crise des gilets jaunes,



on voyait monter ce qu'on appelle les subversions violentes, les violences collectives. Qu'est-ce qu'on peut mettre sous la finalité violences collectives ? Je ne veux pas rentrer dans les techniques, mais je crois que le débat, d'ailleurs, il existe toujours, pas pour les gilets jaunes, mais pour d'autres sujets. Mais voilà, on voyait monter des groupuscules violents qui avaient recours à une radicalité violente, est-ce que ça rentrait ou pas sous le label violences collectives ? Tout ça, ce sont des discussions qu'on a eues avec le président de la CNCTR, que les services avaient à l'époque avec le président. Et c'est ce travail un peu collectif qui fait qu'on arrive finalement à faire bouger les lignes et bouger les choses.

Floran Vadillo

Jean-Jacques Urvoas évoquait ce premier projet d'une commission de contrôle des activités de renseignement. Est-ce, selon vous, un avenir souhaitable ? Je devine votre réponse, mais il est utile de l'entendre.

Laurent Nuñez

Non, je ne partage pas l'avis du ministre Urvoas. Je pense qu'avec un contrôle de l'activité des services de renseignement, on irait sans doute très loin. Déjà, la CNCTR voit à peu près tout. Vous savez, moi, je signe, après le directeur du renseignement et avant le cabinet du ministre et avant, bien sûr, l'avis du premier ministre, les techniques de renseignement, c'est quand même déjà hyper détaillé. Quand vous demandez à mettre en place une technique de renseignement, on explique beaucoup de choses, la finalité, le pourquoi, le comment, ce que fait la personne, en quoi ces informations nous sont utiles. Moi, ça me paraît déjà énorme. Il y a la délégation parlementaire au renseignement, je le redis, moi je ne minimise pas le rôle de cette délégation, j'ai souvent eu à me présenter devant eux, il y a des choses qu'on s'est dites, qui étaient couvertes par le secret et je considère que les parlementaires avaient une information qui allait bien au-delà

de ce que prévoient les textes. Donc la CNCTR, la DPR, le CNRLT aussi, qui est une institution qui est quand même montée en puissance au fil des années depuis sa création, qui aussi, par les rétex, par les réunions entre services, qui évidemment améliore son fonctionnement. Et puis, il y a aussi le contrôle hiérarchique qui joue un rôle majeur. Je ne pense pas que ce serait une bonne chose. Les activités des services sont couvertes par le secret de la défense nationale. Je pense que ce contrôle démocratique existe de manière renforcée depuis 2015, il s'améliore sans cesse. On a eu des gains en matière d'utilisation des techniques de renseignement qui ont été compensés par des avancées en matière de « garanties » pour nos concitoyens. Pour moi, les choses sont bien en place telles qu'elles le sont et ça fonctionne plutôt bien.

Floran Vadillo

Jacques Follorou, dans vos articles et dans vos livres, vous dénoncez régulièrement les atteintes portées à nos libertés fondamentales par l'appareil de renseignement ou en tout cas la trop grande faiblesse des appareils de contrôle et de la portée de ce contrôle. Estimez-vous que la CNCTR a fait son office ? Pensez-vous son office trop restreint ?

Jacques Follorou

Bonjour à tous. Il y a un mot que vous avez employé que je ne reprendrai pas. Je ne dénonce rien, j'essaie simplement de décrire le fonctionnement du monde du renseignement sur lequel il est difficile d'avoir des informations ainsi que l'état du contrôle démocratique et d'en faire un sujet de débat public. En ce sens, il ne me semble pas faux de dire qu'au regard de l'histoire récente l'acteur qui joue effectivement un rôle de contre-pouvoir, au sens propre du terme, c'est la CNCTR, même si son champ d'intervention reste bridé par la loi. Le contrôle, c'est comme la liberté, ça n'existe que quand on l'exerce. Or, à peine était-elle née, début 2016, en pleine crise



terroriste en France, une divergence a émergé entre la CNCTR et l'Exécutif sur la question de la surveillance des personnes fichés S, au titre de l'atteinte à la sûreté de l'État, au nombre de 11 700 que le gouvernement voulait surveiller de manière groupée. Encore fallait-il disposer des moyens techniques et surtout du droit de le faire. Les discussions au sein de l'État, notamment entre Marc Guillaume, conseiller d'État et secrétaire général du gouvernement, et le Coordonnateur au renseignement, ont conduit le chef de l'État de l'époque, François Hollande, a annoncé, en janvier 2016, le choix de procéder ainsi lors d'un conseil national du renseignement. Mais cette décision était en réalité frappée d'illégalité, ce qui a été rappelé par Francis Delon, alors président de la CNCTR, qui a rappelé les termes de la loi de 1991 sur les interceptions administratives imposant qu'elles devaient être discriminées. C'était là, la manifestation d'une indépendance qui a fondé, très tôt, la légitimité de la CNCTR.

La CNCTR, notamment dans ses rapports publics, pointe chaque année les retards, les lacunes et finalement le fossé jamais totalement comblé entre la recherche d'efficacité revendiquée par les services et l'état du droit. Depuis 2018, la CNCTR met en exergue les risques liés à l'absence de contrôle sur les échanges entre services français et leurs partenaires étrangers, une terra incognita toujours inaccessible, fin 2025, malgré l'arrêt de la CEDH, en 2021, assurant que cela était contraire au droit européen. Il ne s'agit pas d'un détail. Le temps du troc entre services partenaires étrangers qui se transmettaient ici un nom, ici, une adresse, est révolu depuis longtemps, désormais, on parle de paquets de données gigantesques.

Aujourd'hui, en France, on ne sait donc pas ce que les services français échangent avec leurs partenaires étrangers, quel type de données et en quelle quantité. La CNCTR a écrit que ce trou noir du contrôle constituait une porte ouverte au contournement de la loi française en matière

de protection des données privées. Voilà donc un élément tangible de l'utilité démocratique de la CNCTR. Mais, comme on l'a dit, elle est aussi tributaire de la loi qui l'a vue naître en 2015. Faut-il rappeler la question des moyens dont dispose cette instance de contrôle administrative qui conditionnent aussi la qualité de son contrôle. Face aux puissants services de renseignement français, 22 personnes, c'est peu, notamment quand se pose la question de la centralisation des données qui n'est pas encore achevée et complique la tâche des personnels de la CNCTR. Il a été très récemment tranché. Il faut rappeler que l'ancien patron de la DGSE s'y opposait et c'est son départ qui a aussi débloqué la validation politique de la mise en place de ce plan qui va durer quatre ans. On voit bien toutes les limites de son exercice au regard des moyens dont dispose la CNCTR.

Même limitée par un mandat qui la prive d'accès à une partie de la surveillance d'État, elle dispose néanmoins par les avis consultatifs qu'elle donne chaque jour sur chaque demande des services, d'un regard unique sur l'activité du monde du secret et ses intrusions dans les vies privées. Le Conseil constitutionnel ou les juridictions européennes jouent aussi un rôle de vigie efficaces mais n'interviennent qu'épisodiquement et n'ont pas de contacts quotidiens avec les services. Le Conseil constitutionnel avait, notamment, renvoyé le législateur et le gouvernement à leurs copies sur des points non négligeables comme la surveillance des communications internationales. Le Conseil avait censuré cette partie du texte au motif qu'il faisait l'objet d'un décret non publié pris en Conseil d'État. Le Parlement se censurait lui-même et interdisait tout débat public sur un point essentiel de la surveillance d'État, en d'autres termes, il refusait de faire son travail. Une attitude que l'on retrouve au fil des années au sein de la Délégation parlementaire au renseignement qui s'est trop clairement placée dans le sillon de la volonté des services pour exercer sa fonction de contrôle.



Floran Vadillo

Je me permets de préciser : il s'agit de l'article sur la surveillance des communications internationales pour lequel le législateur avait choisi de renvoyer l'essentiel des dispositions de la surveillance à un décret pris en conseil d'État non publié, ce qui a fait l'objet de la censure du Conseil constitutionnel pour incompétence négative.

Jacques Follorou

Ce qui était tout de même frappant, c'est que dès le vote de la loi renseignement, en 2015, le Parlement refusait d'assumer totalement sa responsabilité et notamment sa mission de contrôle l'action du gouvernement, voire de tenter de fournir sa propre expertise en matière de renseignement. La DPR a longtemps limité son ambition à la volonté d'instaurer un climat de confiance avec les services. Lors de sa nomination à la tête de la CNCTR, en 2021, Serge Lasvignes avait lui-même dit que le temps de la confiance était terminé et qu'il fallait s'inscrire dans le temps du contrôle. Il en a fallu du temps. Lors de la naissance de la DPR, en 2007, le rapporteur, M. Carayon se félicitait devant l'Assemblée d'avoir obtenu le droit d'être simplement tenu informé. Quelques années plus tard, la DPR s'est vue attribuer un droit de suivi, aucun mot sur le contrôle. Le même rapporteur justifiait cette restriction en disant que cela serait trop intrusif.

La DPR est un objet politique sans véritable forme. Sans expertise, chargée d'informer le Gouvernement et non le Parlement, très à l'écoute des services qui savent comme personne jouer des mystères du monde du secret, sa composition même limite le champ de sa mission de contrôle. La présidence est tournante chaque année, y siègent les têtes des commissions de la défense et des lois des deux chambres dont les agendas, très chargés, interdisent une sérieuse prise en charge de ce dossier. En 2024, la dissolution a conduit au renouvellement complet du collège de quatre membres issus de l'Assemblée nationale

nommés au sein de la DPR, les nouveaux étaient tous novices en matière de renseignement. Les conditions même de son fonctionnement annihilent, en grande partie, la qualité de son contrôle. L'ancien président de la commission des lois de l'Assemblée, Jean-Jacques Urvoas, le père de la loi renseignement, avait posé la question dans un texte public de l'utilité d'une délégation parlementaire au renseignement qui n'informe ni le Parlement ni les citoyens et restreint son travail à un dialogue avec le pouvoir exécutif.

Alors, certes, le contrôle n'est pas simplement l'apanage de la CNCTR ou du Conseil constitutionnel. Le contrôle interne existe, cela a été souligné par monsieur Nuñez, notamment sur la question des échanges entre services partenaires, mais cela est très récent. Il a été élevé au niveau du ministre ou du cabinet, avant, il restait entre les mains des chefs de bureau. Au coeur même de la machine de l'État, c'était donc un pan non négligeable de la surveillance qui échappait à tout contrôle, même interne. Dans notre pays, il est des univers où la culture du contradictoire demeure très faible, c'est le cas du renseignement.

Floran Vadillo

Précisément, vous estimez que, dans notre pays, la culture de contrôle est très faible. Guy Carcassonne avait coutume de dire que l'on n'a pas besoin de pouvoirs supplémentaires pour le Parlement, il faut des parlementaires pour les exercer. Mais d'autres pays nous montrent-ils la voie ? N'assiste-t-on pas plutôt à un déficit assez global et non pas une faiblesse française ?

Jacques Follorou

Oui, il semble exister une spécificité très française liée à la structuration du pouvoir. Cela renvoie sans doute à ce que nous sommes collectivement, à la place de l'État en France, à la manière dont notre pays s'est construit. Mais sur le secret, c'est flagrant. Et les faits sont connus, la France a attendu 2015 pour voter sa première loi



renseignement, les États-Unis l'avait fait en 1947, l'Allemagne en 1978. L'ensemble des démocraties occidentales s'était depuis longtemps doté d'un appareil législatif dans ce domaine. En France, l'État, avec l'assentiment du Parlement et dans une grande indifférence de l'opinion, paraît considérer que le renseignement relève de son seul pré-carré.

Floran Vadillo

Sont-ils aujourd'hui plus avancés que la France en matière de contrôle ?

Jacques Follorou

Pardonnez ce petit point de méthode. Mais en matière d'informations, le journaliste veille à la vertu et à la richesse du débat démocratique. Il n'est pas là pour dire le bien et mal. Les gens sont assez grands pour se faire leur avis et n'ont nul besoin de ma prescription. Si en matière de renseignement, un pays veut se doter de tels et tels moyens de surveillance et que c'est assumé collectivement et voté dans le cadre d'un processus de consensus démocratique, dont acte. En revanche, sur les modalités de la décision collective, d'une certaine manière, je pense que le journaliste a son rôle à jouer. Et il est vrai qu'en France, à la différence des démocraties d'Europe du nord et même anglo-saxonnes, on se heurte à une extension abusive du champ du secret. Nombre de sujets, aujourd'hui couverts par le secret défense, relèveraient, selon moi, du débat public et devraient venir nourrir une forme de responsabilité collective sur l'état de la menace et la façon d'y répondre. Ils restent malheureusement l'apanage d'un cercle très restreint. Je ne veux pas essentialiser l'État mais je me demande depuis longtemps si en matière de sécurité et de surveillance, il ne veille pas autant à protéger le pays que son propre pouvoir.

Floran Vadillo

Et donc, quel pays, selon vous, peuvent-ils nous servir de modèle ?

Jacques Follorou

Encore une fois, je ne suis pas là pour distribuer les bons points, je m'efforce, pour ma part, depuis un certain temps, de souligner, faits à l'appui, ce qui n'est pas simple quand il s'agit d'un domaine totalement couvert par le secret, qu'en France les termes d'un contrôle démocratique moderne et efficace sur les questions de renseignement ne sont pas réunis. Je suis un diagnosticien et non un thérapeute.

Floran Vadillo

C'est pour ça que je ne vous appelle pas monsieur le ministre.

Jacques Follorou

Vous avez tort. Chacun a sa forme de sacerdoce. Plus sérieusement, je voudrais compléter mon propos. J'ai bien conscience que les fonctionnaires qui travaillent à la DGSI, à la DGSE et dans les services, sont, pour l'essentiel, des républicains. Je ne fais aucun procès d'intention et j'entends même certains de leurs arguments sur le fait qu'ils poursuivent avant tout un souci d'efficacité, qu'ils défendent, autant que les autres, le bien commun et l'intérêt général ou lorsqu'ils soulignent les dangers du populisme et de la démagogie. Je dis juste une chose simple. Il me semble qu'un exercice du pouvoir dans le domaine du renseignement sans contradiction, qui se prive d'une confrontation de points de vue indépendants génère des effets contre-productifs qui nous affaiblissent collectivement face aux menaces. Je pense, en effet, qu'il existe un espace raisonnable pour défendre l'idée que le vrai débat est constitutif de la sécurité. Parce que plusieurs cerveaux, issus d'univers différents, seront toujours plus intelligents qu'un seul. Parce qu'il n'est de vrai contrôle que celui qui vient de l'extérieur, qui peut paraître vous compliquer la tâche mais qui vous fait, en réalité, avancer. Par ailleurs, je pense qu'il existe au sein des services, de l'administration et des machines étatiques, des phénomènes relevant



de la sociologie administrative ou d'un certain conservatisme doctrinal qui font que l'État ne voit pas tout, n'anticipe pas tout. Et face à la menace terroriste, on l'a bien vu, à chaque fois, on était en retard d'une guerre. C'est même le constat fait, en 1940, par Marc Bloch dans *L'Etrange défaite*, qui perdure en matière de sécurité.

Floran Vadillo

Je l'évoquais en introduction, vous avez été aussi requérant. Vous n'êtes pas que diagnosticien, vous êtes aussi en tout cas au moins patient, si ce n'est thérapeute. La CEDH a plutôt validé le modèle de contrôle français, mettant en avant la complétude entre la CNCTR, dont elle a estimé que l'office était conséquent, et le contrôle juridictionnel du Conseil d'État. Comment avez-vous perçu cette décision de la CEDH ? Vient-elle figer la capacité d'évolution de la France en matière de contrôle des services de renseignement ?

Jacques Follorou

Une petite précision. Je ne suis pas requérant à titre personnel. J'appartiens à une entreprise, le journal *Le Monde*, qui a voulu faire vivre le droit et le débat et s'est saisi des moyens à sa disposition. Un choix dont je suis, bien entendu, totalement solidaire. Mais il ne s'agit pas d'un acte militant, au sens politique ou idéologique du terme.

Quant à l'arrêt de la CEDH, il est un peu surprenant. En un mot, dix ans pour nous dire que la CNCTR est un organisme indépendant et qu'il existe un moyen de recours juridictionnel, sans rien dire sur les fonctions protégées, sans rien dire sur le tiers service, sans rien dire sur l'algorithme, ça me semble un peu court. D'autant que la CEDH avait la culture et la mémoire du sujet, puisqu'en 2021, dans l'arrêt *Big Brother Watch*, elle avait cadré très sérieusement les choses et fixé une jurisprudence en matière de surveillance, notamment sur la question du tiers service et du contrôle des échanges entre services partenaires. Malheureusement ou pas, à la différence de la CJUE, les arrêts de la CEDH ne visent que le pays

concerné par la procédure et ne s'appliquent pas à l'ensemble des pays membres de l'Union.

Depuis cet arrêt *Big Brother Watch*, la France sait qu'elle est en dehors des clous du droit européen en la matière. Elle a eu, à maintes reprises, la possibilité d'utiliser des véhicules législatifs pour mettre la France en accord avec le droit, elle s'est toujours refusée à le faire. L'arrêt qui concerne *Le Monde* et d'autres ne va pas l'inciter à accélérer le rythme.

Cela nous ramène, me semble-t-il, à la fragilité de la culture de contre-pouvoir en France, je pense que cet arrêt a dû résonner comme un succès dans les services et au sein de l'État régalien. C'est aussi un blanc-seing. Et contrairement à une croyance bien établie dans les esprits, cela ne renforce pas, selon moi, notre sécurité. Plus largement, les partisans de l'extension du champ du contrôle démocratique du renseignement en France peuvent s'inquiéter si d'aventure un régime attentatoire aux libertés prenait le pouvoir en France.

Floran Vadillo

Monsieur le Président, vous venez d'arriver récemment à la tête de la CNCTR, ce qui me permet d'adresser une pensée émue à la mémoire de Serge Lasvignes, à la fois un très grand président de la CNCTR et un homme de dialogue très profond. Cette nouveauté en poste est soit une chance, soit une malchance : soit vous jetez un regard de Huron qui dénature des pratiques, soit vous êtes dans la nécessité d'acquérir des compétences et donc finalement un peu sous la coupe des services de renseignement. Monsieur le Président, entre deux périls, lequel avez-vous choisi ?

Vincent Mazauric

Ces deux nécessités et ces deux positions sont complémentaires. La première chose est de faire son travail complètement avec honneur et efficacité, à la suite, vous l'avez dit, de Serge. Une



autorité administrative indépendante tout comme, modestement, son président, n'a à être sous la coupe de quiconque. Ce n'est pas se sentir sous la coupe des services, et je ne parle pas que pour moi et pour ma propre fonction, que d'être dans une relation constante d'échange d'informations, d'apprentissage, de compréhension, sans que nous eussions le moins du monde le sentiment de dépendre. Nous devons lutter contre tout risque, parce qu'il n'est pas inexistant, de dépendance. C'est une affaire de curiosité, c'est une affaire de persistance. Le propre d'une autorité telle que la nôtre, c'est presque un luxe, est de pouvoir persister. Si on n'a pas la réponse à la question, on n'a qu'à la reposer autant de fois que nécessaire. En outre, la position que nous a conférée le législateur nous donne une vue sur tous les services et leurs pratiques. Tout en respectant le compartimentage et la distance qui doit séparer les activités de chaque service, nous pouvons trouver dans cette connaissance des sources d'inspiration ou de questionnement.

Floran Vadillo

Le contrôleur est-il dans un état de dépendance à l'égard du contrôlé ? Notamment du fait de l'asymétrie de moyens : une trentaine face à une communauté de renseignement de plusieurs milliers d'individus ; un budget somme toute modeste face aux milliards de la politique publique du renseignement. Cette asymétrie ne suppose-t-elle pas l'établissement de ce lien de confiance si souvent évoqué ?

Vincent Mazauric

Notre métier est le contrôle. Le positionnement dessiné par la loi n'est pas une position d'adversaire et je ne conçois pas qu'on travaille autrement qu'en confiance. Le rapport de moyens, il est parfaitement naturel même si, je ne le redis qu'une dernière fois, la commission pourrait fonctionner avec des moyens plus amples. Elle s'efforce, grâce à la qualité individuelle de chacune et de chacun, qu'à nouveau je salue, d'employer ses

moyens au mieux. Oui il faut parfois, permettez-moi ce verbe, faire accoucher le service de renseignement d'une réponse. Ma collègue le citait un petit peu plus tôt, la technique dite de la demande de renseignement complémentaire nous sert tout simplement à mieux comprendre ou à faire compléter la motivation du service. Le but n'est pas de faire tomber un couperet mais d'abord de comprendre. La première nécessité pour rendre un avis au Premier ministre, c'est notre fonction quotidienne, je reviendrai à la fonction de contrôle si on en a le temps, est de comprendre. Le principe de proportionnalité dont nous parlions ne s'apprécie ni par tirage au sort ni par caprice, ni superficiellement. Chaque demande, on le sait, est examinée individuellement. Donc, nous avons besoin de comprendre. Je ne cite qu'un exemple. Il est un peu plus systémique que le cas individuel et il a pour nous une grande importance. L'une des premières choses que nous avons besoin de comprendre la cartographie des données. Nos partenaires dans les services reconnaissent ce mot tout de suite... « Où est ce que vous mettez les données ? », pour dire les choses simplement. C'est d'une part un souci de géographe, et c'est la base de la compréhension, n'est-ce pas, la géographie ? Mais c'est aussi un moyen nécessaire et très sûr de vérifier le respect de critères légaux absolument essentiels tels que les délais de conservation.

Floran Vadillo

Monsieur le Président, je veux citer Bernard Tricot, rapporteur de la mission d'enquête sur l'affaire du Rainbow Warrior ; il avait évoqué la possibilité d'avoir été dupé. Est-il possible que vous puissiez être dupé par les services de renseignement ? Pouvez-vous vous tromper, être trompé ? Comment se prémunir contre la survenance d'un scandale que vous n'auriez vu venir ?

Vincent Mazauric

Ces trois termes sont extrêmement différents. D'évidence et par honnêteté intellectuelle, on ne



doit sans doute jamais rien n'exclure. Maintenant, réfléchissons. La duperie, c'est l'intention de tromper, de faire confondre une apparence et la réalité. Ça n'est pas probable. Madame la directrice générale de la sécurité intérieure le disait, et c'est une évidence. Les services sont legalistes parce qu'ils sont chargés de la mission de service public d'appliquer la loi. Il n'y a pas besoin d'une commission pour rappeler ce que c'est que l'état de droit. Il est quand même utile qu'il existe une commission pour en vérifier la bonne marche. Le système comporte un certain nombre de précautions, de critères ou de sûretés qui dissuadent. Rappelons en premier lieu, on ne l'a pas assez montré depuis le début de nos échanges de l'après-midi, que dans le système français deux autorités gouvernementales sont personnellement concernées par chaque demande de renseignement. Peu de pays peuvent en dire autant. Monsieur le préfet de police l'exposait, lui-même valide les demandes présentées par le DRPP, puis c'est au tour du ministre en charge, ici le ministre d'État, ministre de l'Intérieur de le faire, puis vient l'avis de la commission, puis la décision du Premier ministre sur la base de cet avis. Je trouve qu'impliquer deux autorités gouvernementales, ça n'encourage pas à duper.

Se tromper, c'est autre chose. Nul ne peut dire qu'il ne peut pas se tromper et la commission pas plus que les autres. Les services non plus, d'ailleurs. Les services et la commission partagent la caractéristique d'agir dans le cadre de la police administrative. C'est d'ailleurs l'explication du choix du législateur d'instituer la commission ; d'autres organisations juridiques auraient pu convenir à un autre cadre d'action. En police administrative, on n'est pas à la recherche de la preuve d'un fait déjà commis ou bien de l'auteur d'un délit ou d'un crime. On est dans la prévention, on est dans la présomption, on est dans l'hypothèse. C'est un temps extrêmement incertain. Il est d'abord incertain pour le service de renseignement. Le

moment venu, il est incertain également pour la commission lorsqu'elle se prononce. Donc oui, l'appréciation, sans être volontairement gazeuse ou nécessairement subjective, est sujette à une erreur. Il nous arrive de revenir sur un avis que nous avons donné. C'est aussi le dialogue qui, sans qu'il soit besoin d'employer le verbe « *se tromper* », nous permet, dans l'échange avec le service, en contrôle *a posteriori* notamment, de faire admettre à ce dernier que l'on aurait pu s'y prendre autrement ou bien qu'il est temps de mettre un terme à une surveillance. C'était un thème très important de la proportionnalité.

Le scandale, enfin : je n'aime pas beaucoup ce terme. Il ne me met pas à l'aise parce qu'il faudrait offrir des illustrations, ce que je n'ai pas l'intention de faire. Je le redis, les précautions prises par la loi sont absolument solides et l'État de droit s'impose à tous, en premier lieu aux services chargés du renseignement et bien sûr à leurs autorités. Le vrai scandale ne serait pas spectaculaire ; il serait dans la perte de contrôle, il serait dans le défaut de réalité de ce que les uns et les choses disent et ce qu'en substance la commission est amenée à dire à ses interlocuteurs, au Premier ministre auquel elle rend un avis, dans les rapports d'activité qu'elle produit. Bref, qu'il y ait un décalage, lent à apparaître, entre la réalité et la mesure que l'on en offre. À cela, il faut être extrêmement attentif. Peut-être que ça ne mérite pas le terme de scandale, mais toute notre action consiste à garantir que ce risque soit tenu à l'écart.

Floran Vadillo

Jacques Follorou l'évoquait, la décision de la CEDH vient valider le modèle de la CNCTR et du Conseil d'État. Au-delà du satisfecit, n'est-ce pas la pire des décisions pour vous en ce qu'elle vient figer vos capacités d'évolution puisque la CEDH a validé un principe sans évoquer les irritants, très à rebours de sa jurisprudence constante depuis l'arrêt *Klass* et rappelée avec une force dans *Weber et Saravia* ou dans *Big Brother Watch* ?

Vincent Mazauric

Ce n'est pas un arrêt mais une décision d'irrecevabilité, bien que fort longuement motivée. C'est une bonne nouvelle de lire dans cette décision de la CEDH que le dispositif de droit au recours de chacune et de chacun prévu par la loi française, qui commence par devoir s'adresser à la CNCTR, puis, si on n'est pas satisfait de la réponse obtenue à aller devant une formation spécialisée du Conseil d'État, certes dans des conditions particulièrement aménagées, est conforme à la Convention européenne. Il ne faut pas se désoler que cette décision ne dise rien d'autre. Le juge, je l'ai été au Conseil d'État, est toujours extrêmement attentif à ne statuer que sur ce qu'on lui soumet et s'il le peut, il coupe avant la fin, si j'ose dire, pour s'en tenir, c'est l'économie de moyens, à ce qui lui semble essentiel pour trancher le litige. Qu'il y ait maintes autres choses à juger, c'est indiscutable. Que, Jacques Follorou l'a rappelé, d'autres choses aient été jugées, comme par exemple la question de la nécessité d'un cadre légal pour les échanges entre services nationaux et étrangers, c'est une vérité toute simple.

Floran Vadillo

On sait, pour avoir lu la presse, que le Coordonnateur national du renseignement a travaillé sur un projet de loi relatif à la règle du tiers service, qu'il attendait la censure de la CEDH ; celle-ci ne venant pas, le projet de loi n'est pas venu non plus.

Vincent Mazauric

Je ne suis pas l'exécutif. Je me contente d'observer comme juriste que depuis 2021, sur ce point précis, les choses sont posées. Je le fais sans hurler car il n'y a pas péril incendiaire en la demeure mais le droit est dit. Je comprends aussi que l'actualité, le temps disponible de débats parlementaires ne permettent pas de tout faire, toutefois notre pays se simplifierait la vie et nos

services ne verraient pas la leur compliquée, c'est essentiel, à régler cette question.

Floran Vadillo

Jean-Jacques Urvoas, vous avez été législateur, on a compris que vous n'aviez pas nécessairement vocation à le redevenir, néanmoins que changeriez-vous concernant la CNCTR si vous deviez aujourd'hui légiférer en la matière ?

Jean-Jacques Urvoas

Je ne suis pas certain qu'il faille relégiférer. En tout cas, la loi me semble ne pas avoir montré de failles qui nécessiteraient que l'on remette en cause sa structure. Sur la CNCTR, hormis le plaidoyer que j'ai fait pour le fait de virer les parlementaires et y mettre des contrôleurs qui auraient eu du temps à y passer, je ne vais pas me dédire.

Floran Vadillo

Les parlementaires au premier rang apprécient.

Jean-Jacques Urvoas

Mais oui, mais... je n'ai pas de solidarité. Ensuite, par contre, sur la loi, je pense qu'il faut progresser. Je parlais tout à l'heure de notre inspiration anglaise, mais je pense que le contradictoire, ce n'est pas la CNCTR, mais au Conseil d'État, je pense que le fait de progresser dans la procédure contradictoire, avec ce que les Anglais appelaient la preuve secrète, qui permet à des avocats qui sont spécialement habilités d'avoir accès à des éléments qui ne leur est pas aujourd'hui autorisé, je pense que ça serait plutôt à l'honneur de notre pays d'avancer dans ce domaine. Je pense qu'il y a quelques omissions dans la loi qu'il conviendrait à nouveau de corriger. Je crois, par exemple, que la CEDH a considéré que la filature était une technique de renseignement, la loi n'en parle pas en 2015. De la même manière, les interceptions postales ne me semblent pas être couvertes par la loi, alors que les interceptions téléphoniques ou autres données de connexion, alors vous allez dire que c'est mineur, mais quitte à faire du travail



de mise à niveau, autant ne rien oublier. Et puis, évidemment, mais ça ça me renvoie à ce que j'ai dit aussi au début, moi, je considère que cette question des fichiers de souveraineté devrait déjà être traitée. Et évidemment, la question du tiers service, parce que Jacques Follorou sous-entend qu'il pourrait y avoir un contournement de la loi par l'appel à des services étrangers. Rien ne le dit en vérité aujourd'hui, mais nous bénéficierions, d'ailleurs, nous devrions clarifier cette situation, j'ai appris dans votre bouche que le coordonnateur avait un projet de loi, et bien, s'il ne l'avance pas, je suggère aux parlementaires, en tout cas, ceux qui le sont encore, d'avancer dans ce domaine.

Floran Vadillo

Monsieur le député, qu'envisagez-vous en la matière ?

Aurélien Rousseau

Parlons-nous un peu franchement, c'est plus simple. Aujourd'hui, et c'était déjà le cas quand Jean-Jacques était parlementaire, mais aujourd'hui, la qualité du débat parlementaire, y compris sur des sujets où, auparavant, il y avait quelques grandes figures morales ou politiques, sans donner aux termes « moral » une autre valeur que quelqu'un dont on reconnaissait la compétence, la durée. Aujourd'hui, pour qui a assisté, et Jacques Follorou l'a fait, par exemple, au débat sur la proposition de loi narcotrafic, ce qui est sûr, c'est qu'on a un sujet pour moi qui est plus de qualité, pour reprendre vous avez un moment dans la même phrase dit « débat démocratique » et « contrôle démocratique », moi, je pense qu'on a aujourd'hui un sujet majeur de qualité du débat démocratique sur les questions de renseignement. Et que, pour moi, paradoxalement, le contrôle démocratique s'est mis en œuvre et s'est mis en place. Et pardon, mais je suis obligé de le faire, mais parce que, par ailleurs je le crois, la DPR, qui est mort-née, au-delà du fait que j'essaie moi aussi de ne plus employer d'expression ayant attiré à la santé, comme quand on dit suicidaire,

ou tout ça, je pense qu'il faut arrêter, mais non, je suis désolé, un ministre, je ne dis pas ça pour Laurent, je n'en sais rien, mais on fait venir des ministres, je ne dis pas qu'ils ne viennent pas dans un club anglais avec des fauteuils épais, etc. Et alors après, on peut estimer que la manière dont s'est formulé, mais la DPR, dans son rapport 2019, 2020, 2021 et dans celui de cette année, évoque la question de la surveillance internationale. Donc après, la question, c'est là que cette goupille qui nous manque, c'est : est-ce que c'est aux quatre parlementaires, députés ou sénateurs de porter eux-mêmes le projet de loi ? C'est une vraie question. Je crois, je n'en sais rien et je réfléchis tout haut, que ça ferait perdre de la percussion au régime du contrôle. Mais est-ce que la DPR est mort-né ? Au-delà du fait qu'on siège dans plein de trucs qui sont déjà morts, donc, je pourrais le dire si c'était le cas, on siège dans des tas de machins où, quelquefois, on découvre par la convocation qu'on y est. Mais je suis désolé quand, en tant que président de la commission de vérification des fonds spéciaux, qui est une émanation de la DPR, les services de renseignement, Céline Berthon est là, doivent nous assurer que les moindres dizaines de milliers d'euros engagés répondent à quelque chose qui est resté anonyme et qui était urgent. Je ne vois pas bien ce qu'on peut aller faire de plus comme contrôle. La question ensuite, elle est de dire, est-ce que le fait que huit parlementaires valident ça, avec des recommandations, quand on fait les réunions avec les services, ils ont nos recommandations sous les yeux. Le problème, et je rejoins ça, c'est que comme les recommandations elles-mêmes sont caviardées dans le rapport qu'on fait, c'est l'exécutif qui caviarde les rapports pour des questions de secret de la défense nationale. Mais ça n'est pas juste un truc sympa où on partage des madeleines et on boit du café froid, ça n'est pas ça. Juste, je m'arrête immédiatement. Je crois qu'il faut faire gaffe, typiquement, les américains, le président de la commission du contrôle du renseignement, le mec, c'est vraiment hyper impressionnant. La vitesse à laquelle tout ça s'est effondré et n'existe plus. Donc, j'admets



qu'on est beaucoup moins impressionnant mais la réalité, c'est qu'il y a un contrôle et que quand on est ministre, directeur d'administration centrale et qu'on va devant les parlementaires, il y a encore ce petit truc où on se demande ce qu'on dit et si ce qu'on dit vaut la peine. Et moi, quand j'étais directeur de cabinet et que je signalais les interceptions de sécurité, c'était, pensais-je à l'époque, parce qu'il y en a d'autres désormais, le seul sujet sur lequel je pouvais me retrouver devant le juge parce que je signalais vraiment une décision. Donc, du coup, ça n'est pas un entre-soi. Encore une fois, ce n'est pas un club anglais, on est contents d'être ensemble et en fait, on fait semblant de se contrôler. Mais il est sûr qu'il y a un sujet politique majeur global, de se dire que le renseignement est une politique publique. Et ça, aujourd'hui, le parlement, même depuis 2015, ne l'a pas franchi.

Floran Vadillo

Même question pour vous monsieur le Ministre...

Laurent Nuñez

Il y a forcément des choses qui vont évoluer. C'est ça ce qu'il faut avoir en tête. C'est-à-dire que, à droit constant, à technologie constante, moi, je ne changerais rien. Mais on sait très bien que les technologies vont évoluer, que les moyens de fonctionnement des services de renseignement vont évoluer. Tout à l'heure, quand je rentrais, je ne pouvais pas être là en début d'après-midi, mais j'ai assisté à la fin de la première table ronde. On parlait de l'accès à tout ce qui est crypté, aux communications cryptées mais un jour, on va se poser la question, pour l'instant, on n'y va pas parce que, comme le disait la personne qui posait la question, ça fragilise tout le système. Bon, c'est pour ça qu'on n'y va pas. J'espère, à titre personnel, qu'un jour, on pourra. Parce que le narcotrafic le démontre tous les jours, le terrorisme le démontre tous les jours. Ces personnes-là communiquent comme ça. Mais forcément, on bougera des textes. Forcément, la CNCTR verra ses capacités de contrôle augmenter. Donc forcément, il y aura une progression.

Juste un mot sur les surveillances internationales qui est un sujet qui est toujours évoqué par la CNCTR. Il faut que l'auditoire comprenne bien l'enjeu. C'est vrai qu'avec Big Brother Watch, on avait un peu peur, c'est vrai, parce que les échanges internationaux, c'est fondamental dans l'efficacité de l'action des services de renseignement au quotidien. Le sujet, et c'était le but, je pense, de la CEDH, c'était de s'assurer, un, que les services français n'utilisent pas les moyens des services étrangers pour avoir des renseignements qu'ils ne peuvent pas avoir en droit interne, notamment sur des ressortissants français, c'est ça le sujet. Et deuxièmement, qu'ils ne transmettent pas à des États tiers des informations qui, en réalité, ne vont pas être utilisées pour les finalités pour lesquelles ils les ont demandées. Voilà. Le sujet, il reste pendant, il reste entier, le président de la CNCTR l'a rappelé, monsieur Follorou l'a rappelé comme journaliste. Il y a une demande qui est forte. Moi, je me satisfais évidemment de la jurisprudence qui a été rendue. Mais que l'auditoire ait bien en tête, les deux sujets, ce sont ceux-là. Mais tous les jours, grâce aux échanges internationaux, les services de renseignement français travaillent plutôt bien aussi grâce à ça.

Floran Vadillo

Jacques Follorou, monsieur le président, que changeriez-vous si vous étiez législateur, donc thérapeute ?

Jacques Follorou

Je me garderais de changer de casquette au risque de sortir de mon rôle et perdre en crédibilité. Mais il me semble important de rappeler un invariant qui impose d'améliorer sans cesse le cadre légal. Le fossé entre l'état du droit et celui de la technique ne sera jamais comblé pour des raisons inhérentes à la puissance de la technologie. Le droit court toujours après la technique. Donc, la question du manque de contrôle se posera toujours. Pour cette raison, tant que la CNCTR restera faible en



termes de périmètres juridiques et de moyens, notre système sera fragile et laissera la porte ouverte aux dérapages, par précipitation, paresse ou délibérés. Cette perspective devrait inquiéter si d'aventure, dans notre pays, un régime désireux d'utiliser la surveillance d'État à d'autres fins que celles régies par des valeurs démocratiques devait prendre le pouvoir.

Le contexte actuel et la séquence politique internationale qui semble faire la part belle aux régimes illibéraux et voit fleurir un certain goût pour le totalitaire, devraient, peut-être, appeler à davantage de vigilance. Le pouvoir exécutif, suivi aveuglément par le Parlement, agit comme si sa parole seule comptait. Il a tort. Il a besoin de contradictoire pour être encore plus efficace.

Sur la loi renseignement de 2015, si elle sécurise juridiquement les agents et inscrit, enfin, le monde secret au cœur de l'État et des affaires publiques, elle me semble conserver, depuis son adoption, un manque d'ambition. Car ce texte ne s'attarde guère à définir ce qu'est le renseignement. Cette loi est avant tout une liste de courses, celles des techniques de renseignement dont les services ont besoin pour travailler. Je me souviens qu'au sein même de l'appareil d'État, lors de l'examen du texte, des chefs de services s'inquiétaient déjà des risques d'obsolescence. La loi a d'ailleurs déjà été modifiée neuf ou dix fois.

Floran Vadillo

Si je puis me permettre, Jacques, les articles liminaires de la loi définissent précisément ce qu'est le renseignement. Et je me souviens même que Marc Guillaume appelait cela du droit bavard. Monsieur le président, qu'en est-il de votre côté ?

Vincent Mazauric

Pour paraphraser une réclame, la CNCTR ce sont les autres qui en parlent le mieux. Et merci beaucoup. Deux choses à changer dans la loi, mais elles ont été citées. Décoller d'un certain bocal de cornichons une étiquette sur laquelle

il est écrit dossier de souveraineté et regarder dedans pour comprendre de quoi on parle. C'est même un préalable à la loi. Et puis, je n'y reviens qu'à peine, régler posément la question des échanges entre services domestiques et étrangers. Mais au-delà même de la loi, dans son esprit, je veux réagir à l'inquiétude dont monsieur Follorou témoignait. La première table ronde le reflétait également. Si on oppose droit et technique, on n'arrive à rien. Si on considère comme antagoniste contraintes opérationnelles et principes juridiques, on n'arrive à rien, on rend un mauvais service à la société. On va vers de mauvaises solutions. Nous réussissons ensemble, sous le contrôle du Parlement, à concilier ces choses de manière fructueuse. Je souhaite, m'adressant à la délégation parlementaire au renseignement, que son contrôle soit encore plus présent. J'espère que nous réussirons à maintenir cette conciliation, dans l'intérêt de toutes et de tous.

Floran Vadillo

Il ne s'agit donc pas uniquement d'articles à changer, c'est une culture du contrôle qu'il convient de modifier. Y-a-t-il des questions dans l'assistance ?

QUESTIONS / RÉPONSES

Question 1

Bonsoir. Noémie.L, de la Quadrature du Net. Je viens vous embêter un petit peu. Non, plus sérieusement, j'ai une question, je pense, plutôt pour monsieur Rousseau. On a pas mal parlé de contrôle démocratique. Nous, de notre côté, c'est quelque chose qu'on fait.

En tout cas, le seul espace où on peut le faire, c'est l'espace législatif. Et vous avez abordé à plusieurs reprises la loi narcotrafic et j'aimerais quand même revenir sur ce moment. Et en fait, c'est une question plus collective à chacun de savoir ce que vous en avez pensé. C'est quand même un moment où il y a une disposition contestée, je

ne vais pas revenir sur le chiffrement, qui arrive via un parlementaire qui est président de la DPR. Donc on peut deviner, sachant que c'est une demande des services de renseignement, que l'amendement était peut-être déjà prêt. Donc il y a la question de la porosité entre cette institution et les services et qui arrive dans une proposition de loi avec moins de garanties et moins de contrôle préalable, dans un moment législatif très rapide.

Donc, monsieur Nuñez, vous disiez que ça n'avait pas encore été fait, cette demande, ça a été fait, ça a failli passer et ça pose vraiment la question du contrôle démocratique. Vous avez parlé de la qualité du débat, on a parlé d'acceptabilité, d'état de droit, de démocratie, de proportionnalité, est-ce que pour vous, ce moment était à la hauteur vis-à-vis du danger de cette technique ou en tout cas du débat démocratique qui devait être nécessaire ?

Avec aussi un exécutif qui vient à la rescousse de cette mesure. Et nous, on a dû faire le SAV pour expliquer aux parlementaires, c'était quoi le chiffrement ?

C'était quoi une backdoor ?

Qu'est-ce que vous pensez de cette séquence ?

Question 2

Amaelle Guiton, la question des fichiers de souveraineté a été évoquée par Jean-Jacques Urvoas et par Vincent Mazauric.

On sait qu'effectivement, c'est un des angles morts du contrôle avec les échanges entre services français et étrangers, puisque de fait, la CNCTR ne peut pas suivre la donnée issue d'une technique de renseignement jusqu'au bout.

Et on sait aussi que c'est un désaccord entre l'exécutif et le contrôleur. Il y a un désaccord aussi avec le CNRLT qui l'a dit assez clairement, me semble-t-il.

Au niveau de la DPR, ce serait du coup une question plus pour Aurélien Rousseau, mais quel est l'état de la réflexion sur ce sujet ?

Et est-ce qu'il pourrait notamment, par exemple, être envisagé, puisque l'argument qui est souvent avancé par les services, c'est qu'il y a dans ces fichiers des choses qui ne viennent pas des techniques de renseignement.

Mais on pourrait très bien imaginer des systèmes d'accès qui permettent à la CNCTR d'accéder à ce qui l'intéresse et la concerne. Est-ce qu'il y a une réflexion sur le sujet ?

Question 3

Bonjour à tous. Je m'appelle Roxanne Mvondo, je suis doctorante en droit public et je rédige une thèse sur le cadre juridique des activités de renseignement en relation avec l'étranger. Ma question concerne les axes d'amélioration de la loi sur le renseignement et notamment les externalisations de renseignement. Elles n'ont pas du tout été abordées aujourd'hui.

On n'a pas non plus parlé de la base industrielle de défense (BITD), de la base industrielle et technologique. Pourquoi ?

Aurélien Rousseau

Je pense que sur des sujets comme ceci, je pourrais élargir ça, par exemple, tout autre champ à la loi Duplomb, il faut qu'on arrête avec les propositions de loi (PPL). Il se trouve que le débat parlementaire est meilleur quand il y a une étude d'impact et quand le Conseil d'État est passé par là. C'est une technique du gouvernement classique de passer par une PPL pour échapper justement à l'étude d'impact et au Conseil d'État. Et ça a été fait de tout temps, ce n'est pas une critique adressée à certains, mais je pense que sur ces sujets, c'est le meilleur moyen de se foutre dans le ravin parce qu'en fait, on ne sait même plus de quoi on parle. Donc, collectivement, le système n'a pas été à la hauteur.

Sur les fichiers de souveraineté, ça va être un des sujets, c'est le sujet du programme de travail. J'ajoute que si on m'avait demandé, moi, ce que je pouvais changer, je pense que le fait que le président de la DPR change chaque année est un



problème majeur, y compris au-delà du fait qu'on était peut-être tous médiocres en 2024, mais par ailleurs, on change chaque année.

Donc, dans le programme de travail, on pense que c'est un des sujets majeurs. Pourquoi ? Pour deux axes, madame, si je vous réponds, le premier, c'est qu'on a une vraie question qui est compliquée. Je ne sais pas jusqu'où on pourra aller dans le fait de l'exposer, qui est de dire la situation géopolitique internationale, qui est fondée notamment sur le partage d'informations entre des services et notamment avec la puissance de feu des services américains. Et notre recul très fort, notamment d'Afrique, qui était une de nos monnaies, qu'est-ce que ça change sur nos rapports et sur les échanges d'informations ? Et évidemment, on souhaite à partir de là revenir sur cette question des éléments de souveraineté. Mais c'est un des sujets majeurs aujourd'hui pour tous les services. Il reste encore un état profond, notamment aux États-Unis, qui continue les échanges d'informations, on a un doute sur le fait que ça continue, donc il faut qu'on sache où sont nos vulnérabilités. Et aussi, évidemment, la question qu'on a soulevée à de très nombreuses reprises.

Floran Vadillo

Sur l'externalisation du renseignement, je rappelle que dans les articles liminaires de la loi renseignement, le renseignement est posé comme une activité du ressort exclusif de l'État.

Vincent Mazauric

La politique publique de renseignement relève exclusivement de l'État. La commission ne constate pas de dérive à ce sujet. Tout ce qui n'est pas accompli par l'État est strictement illégal. L'interface, il est très important, j'en disais un mot en réponse à une question sur la première table ronde, entre les opérateurs privés et les services de renseignement est assuré avec fiabilité par le groupement interministériel de contrôle. Et nous y veillons les uns et les autres.

Vous mentionniez la BITD, enfin, qui n'est naturellement pas étrangère à la mission de

protection et de promotion des intérêts supérieurs de la nation, puisque c'est un des buts que la loi donne.

Floran Vadillo

Je veux renouveler mes remerciements à l'ensemble des intervenants et je verse aux débats, pour nos futurs colloques, la question d'une éventuelle constitutionnalisation de la CNCTR, à l'instar du Défenseur des droits ; je suggère également l'édiction d'une règle d'or, inspirée de la juste rémunération des opérateurs dédommagés par l'État en fonction du nombre de techniques qu'ils doivent mettre en œuvre : pourquoi le budget de la CNCTR ne serait-il pas indexé sur le nombre de techniques qu'elle contrôle ? Voilà pour les débats des années à venir. Merci à tous. Monsieur le président, la parole est à vous.

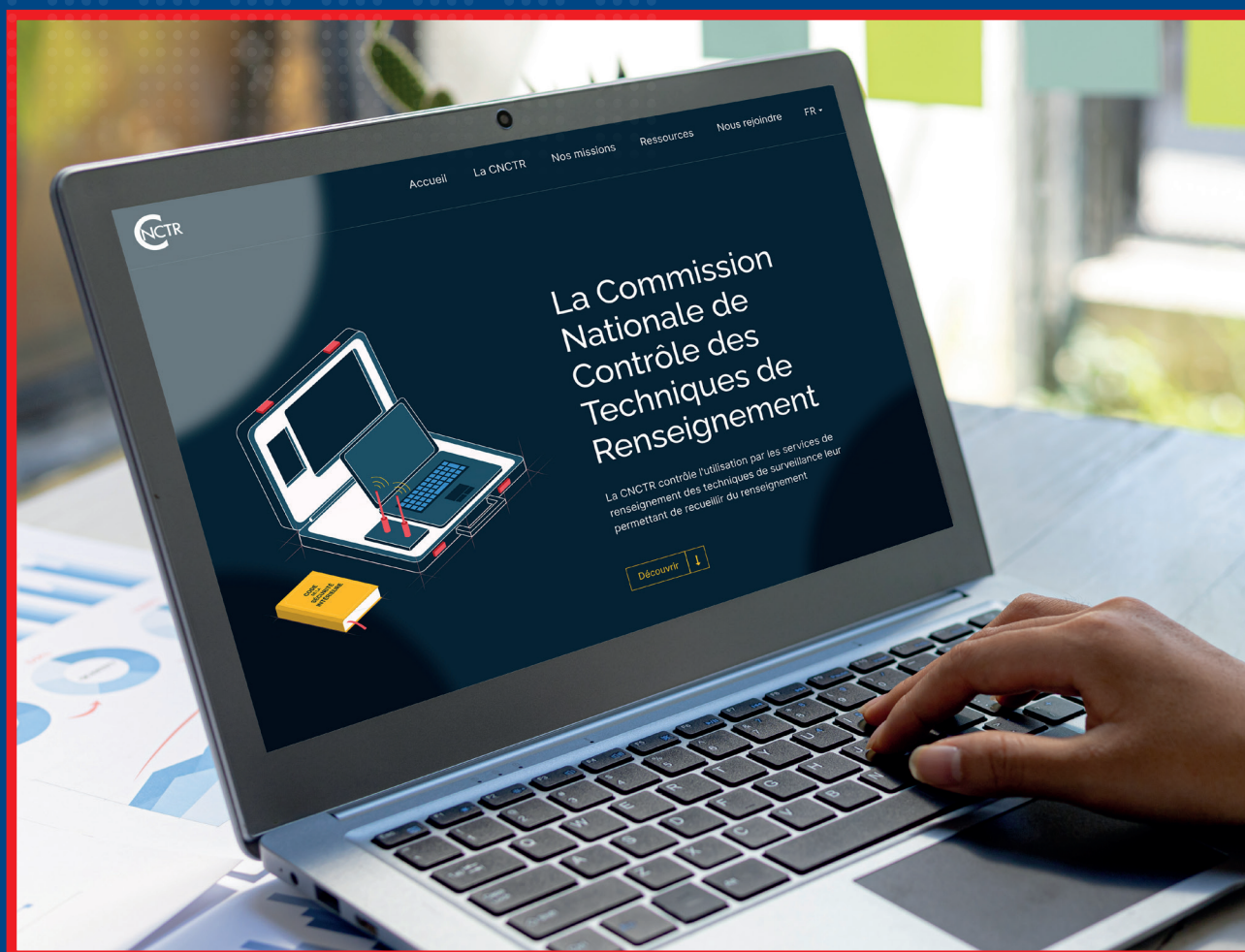
Vincent Mazauric

Il faudrait réfléchir plus sérieusement que je ne vais le faire à la première de ces deux questions. Pour l'instant, une seule autorité administrative indépendante a sa place dans la Constitution : le Défenseur des droits. Merci, enfin, de l'idée soufflée par votre seconde proposition !

Mon propos de clôture sera extrêmement bref. Il consiste très simplement à remercier chacune et chacun de l'intérêt que, par votre présence, vous avez porté à cette réunion. J'espère que, si elle ne vous a pas en tout point éclairé, stimulé, renseigné et motivé, vous aurez entendu des gens motivés pour bien appliquer et faire appliquer la loi. Je dis toute ma gratitude à l'équipe qui, au sein de la commission, a été la cheville ouvrière et l'organisatrice de cette manifestation, en particulier à Juliette Emard-Lacroix, et très profondément, au nom de tous les membres du collège, à chacune et chacun des équipières et des équipiers qui, tous les jours, demande après demande, contrôle après contrôle, s'assurent en votre nom du respect de l'État de droit.

Bonne fin de journée à tous.

RETROUVEZ LA CNCTR EN LIGNE



<https://www.cnctr.fr>



Hôtel de Cassini - 32 rue de Babylone - 75007 Paris
<https://www.cnctr.fr>
Email : secretariat@cnctr.fr