CNCTR

COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE
DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

10e Rapport d'activité 2025

AVANT-PROPOS 7

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2025 17

Résumé 19

Les chiffres clés de l'année 2025 24

Partie 1. Le contrôle *a priori* 27

1.1. Rappel du cadre de la surveillance et de son contrôle 27

1.2. Le nombre de personnes surveillées 31

1.2.1. 25 332 personnes ont été surveillées en 2025 31

1.2.2. Évolution du nombre de personnes surveillées au cours des années récentes 33

1.2.3. Après l'année olympique, la finalité relative à la prévention de la criminalité organisée revient en tête des surveillances conduites en 2025 35

1.2.4. La question de la surveillance du séparatisme et de l'entrisme 36

1.3. Les demandes de techniques de renseignement 38

1.3.1. Plus de 100 000 demandes présentées au Premier ministre en 2025 38

1.3.2. Répartition des demandes par finalité 39

1.3.3. Répartition des demandes par technique de renseignement 43

1.3.4. La question particulière de l'évolution du recueil de données informatiques 47

1.3.5. Les techniques de l'algorithme et de surveillance internationale 49

1.4. Les avis défavorables et les demandes de renseignements complémentaires 50

Partie 2. Le contrôle *a posteriori* 53

2.1. Rappel du cadre du contrôle *a posteriori* 53

2.1.1. L'objectif du contrôle ***a posteriori*** est d'assurer que les services de renseignement connaissent et respectent le cadre légal des techniques qu'ils emploient 53

2.1.2. La programmation et la répartition des contrôles entre services de renseignement s'inscrivent dans la politique générale de contrôle 54

2.1.3. Le contrôle est une affaire d'équipe, de qualité de préparation et d'exécution et de dialogue 55

2.2. 120 contrôles *a posteriori* réalisés en 2025 58

2.2.1. Évolution du nombre de contrôle dans le temps 58

2.2.2. Deux progrès importants, réalisés avec le concours des services de renseignement 59

2.3. Anomalies détectées 62

2.4. 105 réclamations en 2025 65

2.4.1. Rappel du cadre juridique 65

2.4.2. Évolution du nombre de réclamations 67

2.4.3. Délai moyen d'instruction des réclamations 67

2.5. Les recours devant le Conseil d'État restent très peu nombreux 68

Partie 3. Bilan, enjeux et perspectives 69

3.1. Une activité également tournée vers l'extérieur 69

3.2. Des moyens constants 71

3.3. La CNCTR rappelle la persistance de deux sujets non réglés : l'absence d'encadrement des échanges entre services de renseignement français et étrangers et la question des « fichiers de souveraineté » 73

3.3.1. L'absence d'encadrement des échanges entre services de renseignement français et étrangers 73

3.3.2. La question des « fichiers de souveraineté » 75

3.4. Parmi les sujets de vigilance, les algorithmes et le déchiffrement tiennent une place particulière 76

3.4.1. Algorithme : un rendez-vous manqué en 2025, qui offre l'occasion d'une sécurisation et d'une clarification 77

3.4.2. Le chiffrement des communications : une avancée pour le respect du droit à la vie privée, un défi pour le renseignement dans un État démocratique 82

ÉTUDES 87

Étude 1. Le principe de proportionnalité 89

Étude 2. Le contrôle *a posteriori* raconté par celles et ceux qui y participent 97

ANNEXES 129

Évolution de la composition du collège au cours de l'année 2025 131

Glossaire 134

Avant-propos

2025, année du dixième anniversaire de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, marquée par la disparition de Serge Lasvignes

Deux événements ont marqué l'année 2025 de la CNCTR. Ils sont bien différents mais leur empreinte est comparable.

Serge Lasvignes, président de la CNCTR d'octobre 2021 au 31 janvier 2025, est mort le 15 février 2025. Après notre rapport d'activité pour 2024, le présent rapport lui rend un ultime hommage[1]. Les membres du collège et de l'équipe de la commission entendent conserver et faire vivre son exemple de serviteur de l'État de droit, son aptitude à maintenir l'équilibre, auquel la loi a confié à cette instance la charge de veiller, entre la protection des intérêts fondamentaux de la Nation et la défense de la vie privée et des libertés, sa pratique exigeante et confiante du dialogue avec les services de renseignement.

Instituée par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, la CNCTR a commencé son travail le 3 octobre de la même année. Un colloque a été organisé à l'École militaire le 22 septembre 2025 à l'occasion du dixième anniversaire de la commission[2]. Il a placé sous le regard de responsables de services de renseignement, de juristes, d'élus et de journalistes d'une part le principe de proportionnalité, qui est avec le principe de nécessité l'un des deux piliers de la mise en œuvre de la politique publique du renseignement en France et, d'autre part, la question de savoir si la CNCTR avait utilement rempli sa mission et demeurait capable de le faire. Un « recueil des dix ans », publié en parallèle du présent rapport, comporte les actes de ce colloque et les témoignages de maints acteurs, en particulier des auteurs de la loi et de responsables de la communauté française du renseignement. On trouvera, en outre, dans le présent rapport une restitution de la communication du président Jean-Marc Sauvé lors du colloque du 22 septembre 2025 relative au principe de proportionnalité (étude n°1).

1. Lire aussi : « Un humaniste au service de l'État – Hommage à Serge Lasvignes », ouvrage édité par le Conseil d'État, le secrétariat général du gouvernement et La Documentation française, mars 2026.
2. Les actes de ce colloque sont disponibles sur le site internet de la CNCTR dans la rubrique "Nos événements".

En rendant compte de l'activité de cette année particulière, ce dixième rapport renouvelle l'engagement de la CNCTR à remplir sa mission.

Une mission de contrôle au service d'un rôle de garant

Le mot « contrôle » figure dans le nom même de la commission et désigne sans ambigüité sa mission. Cette activité quotidienne s'exerce *a priori*, dans l'examen des 100 000 demandes annuelles de mise en œuvre de techniques de renseignement sur lesquelles il revient à la commission de rendre un avis au Premier ministre et *a posteriori*, par la conduite de 120 contrôles annuels auprès des services de renseignement des deux cercles[3]. La première et la deuxième partie de ce rapport, comme chaque année, en rendent compte. En outre, une étude complète le compte-rendu de l'activité de contrôle *a posteriori* de manière concrète, en croisant les regards des équipes de la CNCTR et de plusieurs services de renseignement sur le déroulement et l'apport de ces opérations (étude n°2).

Cette mission conduit volontiers à désigner la CNCTR comme le « gendarme » des services de renseignement. La commission ne fait pas sienne cette désignation car elle n'est pas exacte. La raison en est simple et s'exprime dans le même registre que celui qui a conduit à ce raccourci : il n'y a pas de gendarme parce qu'il n'y a pas de voleur. Les interlocuteurs quotidiens de la CNCTR sont des services publics chargés d'appliquer la loi dans la mise en œuvre d'une politique publique.

Bien qu'elle ne fasse pas partie de la communauté française du renseignement, la CNCTR y est liée par une exigence commune, celle de la légalité de la conduite de la politique publique du renseignement. S'il revient aux uns d'agir et à l'autre de contrôler, c'est au regard des mêmes principes juridiques et dans le respect des mêmes exigences constitutionnelles.

3. Les services du « premier cercle » sont les services spécialisés de renseignement, désignés par l'art. R. 811-1 du code de la sécurité intérieure : DGSE, DRSD, DRM, DGSI, DNRED et Tracfin. Les autres services, dits du « second cercle », sont désignés par l'art. R. 811-2 du même code. Ils se composent de plusieurs services nationaux et des services territoriaux correspondants : DNRT, DNPJ, DNPAF, DGGN, DRPP, SNRP.

L'édifice n'est solide que si ces principes et ces exigences sont partagés et mis en pratique en premier lieu par les services de renseignement. En d'autres termes, un contrôle externe n'aurait ni force ni effet durable dans un domaine aussi sensible si la collectivité nationale ne pouvait compter d'abord sur le légalisme des services qui veillent sur elle et sur le contrôle interne qu'il leur incombe de mettre en oeuvre. La CNCTR demande fréquemment aux services de renseignement des clarifications comme des modifications de leurs manières de faire. Elle en salue les résultats lorsqu'ils sont acquis ; elle en favorise les progrès. Dans chaque cas, la clé est la maîtrise par les services de leur propre conduite et l'acceptation de l'idée que la loi n'impose pas une contrainte mais confère une force.

De la sorte, la CNCTR se considère moins comme une « productrice de contrôles » que comme un garant. Ses interventions, ses observations aussi bien que son dialogue permanent avec les services de renseignement, la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et le groupement interministériel de contrôle doivent apporter la garantie due à la Nation que la politique publique du renseignement est bien conduite et le faire avec les nuances, les critiques ou les encouragements qui s'imposent.

Ce rapport expose, une fois par an, les conditions dans lesquelles la commission a exercé sa fonction, les observations qu'elle a tirées de ses contrôles et sa vision de plusieurs sujets d'actualité. De manière plus fréquente, la CNCTR destine ses analyses au Parlement, notamment à l'occasion d'auditions. Représentant des citoyens et auteur de la loi, le Parlement doit pouvoir apprécier la manière dont sont conduites les politiques publiques, y compris celle du renseignement. Il faut souligner l'importance toute particulière de la délégation parlementaire au renseignement. Au contact régulier de la communauté du renseignement et de la commission, cette instance ne peut se voir opposer le secret de la défense nationale. Elle a donc une mission d'éclaireur, à laquelle la CNCTR doit tout son concours.

Des limites de nature diverse, qui appellent toutes des progrès

La loi a borné le champ d'action de la CNCTR, en la chargeant précisément de contrôler les techniques de renseignement et non les services de renseignement eux-mêmes, ni celles de leurs missions qui ne reposent pas sur de telles techniques.

Cette définition n'est pas en cause ici. En revanche, d'autres limites se présentent, tantôt pratiques, tantôt juridiques. Elles sont susceptibles d'affecter la mission de la commission mais aussi celle des services de renseignement.

En premier lieu, le présent rapport expose, avec une insistance plus grande que les précédents, l'insuffisance des moyens humains de la CNCTR et les risques qu'elle comporte. Composée d'une équipe de vingt-deux collaborateurs, dont quatorze sont chargés des missions de contrôle *a priori* et *a posteriori* et dotée d'un collège de neuf membres, dont cinq dédiés à la mission, la CNCTR s'estime en limite de capacité.

Sa ressource humaine n'a suivi ni la croissance de sa charge ni l'allocation de moyens supplémentaires, humains et techniques, aux services de renseignement.

L'enjeu est loin de se résumer à la quantité d'avis que la commission rend ou de contrôles qu'elle doit ou peut opérer. Il concerne la réalité et la sincérité de la garantie qu'elle est chargée d'apporter. Alors que la qualité professionnelle et la pluridisciplinarité de l'équipe de la commission sont décisives, cette dernière ne pourra remplir encore longtemps sa mission sans renfort, tant sont élevées l'exigence de maîtrise technique et la nécessité d'une compréhension fine de l'action des services, eux-mêmes chargés de prévenir des menaces toujours plus diverses et croissantes.

En deuxième lieu, ce rapport met une fois encore l'accent sur une lacune et sur une équivoque du cadre légal français, au demeurant de grande qualité et toujours efficace dix ans après sa mise en place.

La lacune se tient dans l'absence de tout encadrement des échanges de renseignements entre les services français et leurs partenaires étrangers. Ces échanges sont légitimes et parfois vitaux. Il n'est pas moins nécessaire de redire qu'un cadre est indispensable, reposant sur des principes et non sur des formalités. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme l'exige et de nombreux pays en disposent. Cette lacune est accentuée par le fait que la loi interdit aussi bien à la commission qu'à la délégation parlementaire au renseignement de s'intéresser à ces échanges.

L'équivoque désigne les fichiers dits « de souveraineté », qui n'ont pas de définition juridique précise mais que la communauté française du renseignement place en dehors du cadre légal de la loi du 24 juillet 2015 et que les services de renseignement entendent soustraire au contrôle de la commission. Le travail de renseignement fait appel à maints autres outils que les techniques prévues par le code de la sécurité intérieure. Il n'est ni dans la mission ni dans l'intention de la CNCTR de se prononcer sur la mise en œuvre de ces autres outils, pas davantage que sur l'efficacité de l'action des services de renseignement ni sur la stratégie que leur assigne le Gouvernement. En revanche, en tant que des fichiers ainsi nommés comportent des données recueillies par le moyen de techniques de renseignement, la commission doit pouvoir accéder à ces données et à celles-ci seulement, afin d'exercer son contrôle légal, qui porte notamment sur leur délai de conservation, sur leur rapport réel à la finalité qui a justifié la mise en œuvre de la technique de renseignement et sur leur caractère indispensable à l'enquête. Il convient de lever l'équivoque et de déterminer les moyens juridiques et techniques d'extraire de telles données des fichiers « de souveraineté » pour les placer sous le regard de la commission.

La technique dite de l'algorithme et le chiffrement des communications, objets de débats en 2025

La technique prévue par l'art. L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, dite de l'algorithme, est particulière. Sans être une surveillance de masse, elle permet de détecter des personnes présentant une menace, ou leur comportement, que les autres techniques qui reposent toutes sur le ciblage initial d'un individu ne permettraient pas de déceler. Or, dans sa décision du 12 juin 2025 sur la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution l'inclusion dans cette technique des adresses complètes de ressources sur internet[4], permise depuis 2021 mais jamais encore employée. Ces données ont une nature mixte : elles tracent une connexion mais peuvent aussi, par leur précision, indiquer le contenu consulté. Leur traitement par une technique de renseignement est donc susceptible de porter une atteinte forte au secret de la vie privée. Sans négliger la garantie apportée par les contrôles de bout en bout exercés sur les algorithmes par la CNCTR[5], le Conseil constitutionnel a jugé qu'il appartenait au législateur d'en encadrer lui-même l'usage. La commission salue la réécriture et l'amélioration de l'art. L. 851-3 prévues par le projet de loi actualisant la loi de programmation militaire[6], en débat devant le Parlement au moment où paraît ce rapport.

La question du chiffrement des communications n'a, pour sa part, pas encore trouvé son issue.

Le chiffrement est une protection majeure du secret de la correspondance, pour les personnes publiques comme pour chacun. Toutefois, son usage croissant en a fait un obstacle à l'investigation par des techniques d'interception traditionnelles et donc un obstacle à la protection

4. Dites aussi « URL » : *uniform resources locator*
5. Voir l'étude consacrée à cette technique dans le rapport d'activité 2024 de la CNCTR
6. Voir délibération du collège de la CNCTR du 12 février 2026, en ligne sur le site cnctr.fr

des intérêts fondamentaux de la Nation. Deux initiatives parlementaires ont tenté, en 2025, de trancher ce dilemme, dans des sens opposés. La première a entendu faire obligation aux fournisseurs de communications chiffrées de livrer aux services de renseignement leur contenu en clair. La seconde, à l'inverse, a entendu interdire tout accès.

Aucune de ces deux dispositions ne repose sur une étude technique et juridique approfondie ni ne parvient à définir l'indispensable équilibre entre des impératifs d'égale valeur. La CNCTR souhaite que de tels travaux, confiés à un parlementaire en mission et mis à son agenda par la délégation parlementaire au renseignement, éclairent le Parlement et le Gouvernement et dégagent un chemin juridiquement praticable. Elle souligne que l'état actuel des choses n'est pas satisfaisant car l'obstacle du chiffrement conduit les services de renseignement à recourir de façon toujours croissante à la technique du recueil de données informatiques, dont le nombre d'autorisations a crû de 38% en 2025 après une progression de 27% en 2024. Or, cette dernière technique n'est pas moins intrusive que ne le serait un déchiffrement justifié et ciblé, comme doit l'être toute technique de renseignement.

Des progrès structurants et des améliorations dans la maîtrise du cadre légal

L'année 2025 a vu deux progrès structurants que la CNCTR entend saluer.

D'une part, un service du premier cercle a permis aux agents de la commission de se former à l'emploi des outils de requêtage de données dont se servent les services eux-mêmes. Cet accès est essentiel pour exercer de manière effective le contrôle de la commission sur la technique de surveillance des communications internationales, qui met en jeu de grandes quantités de données.

D'autre part, un autre service du premier cercle a répondu favorablement à la demande de la CNCTR de contrôler depuis ses locaux et non pas

seulement sur place certains usages de la technique de recueil de données informatiques, dont il a été question plus haut. Cette avancée est positive ; c'est un précurseur de la mise en place d'un système plus complet de contrôle à distance de cette technique, décidé à la fin de l'année 2023 par le Président de la République. Ce chantier est conduit par la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Ses premières réalisations sont attendues au milieu de l'année 2027.

Au-delà de ces avancées, la commission a relevé en 2025 des améliorations dans la maîtrise par les services de renseignement du cadre légal institué dix ans plus tôt. Elle souligne tout particulièrement l'attention portée à ses observations par les services du second cercle et, chez tous, un effort pour remédier, par le contrôle interne et par la formation, aux défauts d'exécution qui persistent.

Pour favoriser ces améliorations et en prendre toute sa part, la CNCTR a décidé à la fin de l'année 2025 plusieurs mesures qui trouveront leur application au cours de l'année 2026. Parmi celles-ci figurent la désignation d'un référent principal pour chaque service, le renforcement de la fonction de coordination du contrôle *a posteriori*, la définition d'une politique de contrôle et l'accentuation de la production doctrinale de la commission, en tant que de besoin après des échanges juridiques avec les services.

Vincent Mazauric
Conseiller d'État
Président de la CNCTR

Rapport d’activité 2025

Résumé

Le législateur a confié à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) la mission de veiller à ce que l'action des services de renseignement français sur le territoire national respecte le cadre légal.

Le contrôle de la commission, qui vise à concilier sécurité et libertés et à protéger les droits fondamentaux des citoyens, contribue à faire vivre l'État de droit et à assurer la sécurité juridique de l'action des services de renseignement, avec lesquels elle échange quotidiennement.

Il prend pour l'essentiel, deux formes.

En amont, la commission rend au Premier ministre un avis préalable sur chaque demande de mise en œuvre de techniques de recueil de renseignement sur le territoire national : c'est le contrôle *a priori*. La commission est tenue de se prononcer dans un délai de vingt-quatre heures lorsqu'une demande relève de la compétence d'un membre ayant la qualité de magistrat[7,8] et statuant seul. Ce délai est porté à soixante-douze heures lorsque la demande nécessite un examen en formation collégiale, plénière ou restreinte[9]. La commission respecte ces délais ; elle peut se prononcer plus rapidement dans le cadre d'une procédure dite « prioritaire » mise en place pour répondre aux besoins opérationnels nécessitant un traitement urgent des demandes[10].

7. Membres mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 831-1 du code de la sécurité intérieure (CSI).
8. Sauf indications contraires, les articles mentionnés dans ce rapport sont ceux du CSI.
9. En vertu des dispositions de l'article L. 832-3, les formations collégiales de la commission sont seules compétentes pour connaître de certaines catégories de demandes (demandes concernant les professions protégées pour la formation plénière, demandes d'introduction dans un lieu privé à usage d'habitation pour la formation restreinte) et sont en outre appelées à connaître de toute question nouvelle ou sérieuse.
10. Cette procédure permet à la commission de rendre des avis dans un délai généralement inférieur à une heure.

En aval, la CNCTR s'assure, par des contrôles, effectués pour une part dans les locaux des services de renseignement, pour une autre à partir des locaux de la commission, du respect des prescriptions légales dans l'exécution des autorisations de mise en œuvre accordées par le Premier ministre : c'est le contrôle *a posteriori*. Chaque année, le nombre de contrôles *a posteriori* que la commission est tenue d'effectuer est fixé lors de l'adoption de la loi de finances[11].

Le présent rapport est établi conformément aux prévisions de l'article L. 833-9 du Code de la sécurité intérieure (CSI). Les éléments statistiques qu'il contient sont issus d'un travail d'extraction et d'agrégation de données réalisé par la CNCTR conjointement avec le groupement interministériel de contrôle (GIC), puis de fiabilisation des données.

***

En 2025, 25 332 personnes ont fait l'objet d'une surveillance et 100 813 demandes de mise en œuvre d'une technique de renseignement domestique ont été soumises à l'avis de la CNCTR avant d'être présentées au Premier ministre.

Cela représente une progression modeste par rapport à 2024 : 24 308 personnes surveillées, 98 883 demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement.

Après une hausse du nombre et de la proportion des personnes surveillées au titre de la prévention du terrorisme en 2024, en lien avec l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris, ces quantités reculent en 2025. Le nombre et la proportion de personnes surveillées au titre de la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous ou à la prévention

11. Il s'agit d'un objectif précisé par le projet annuel de performance du programme 308.

des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique diminuent également. En revanche, le nombre et la proportion de personnes surveillées au titre de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées augmentent.

La question s'est posée de la surveillance de personnes au motif qu'elles conduiraient une stratégie d'« entrisme ». Elle est importante et délicate. Selon le ministre de l'intérieur, l'entrisme désigne une forme de séparatisme qui se caractérise par sa stratégie de dissimulation[12]. La commission constate que compte tenu, d'une part, de cette définition et, d'autre part, des incriminations pénales auxquelles, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel[13], la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions fait référence, la surveillance d'une personne au seul titre de l'entrisme ne peut se fonder sur la finalité de prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions.

La répartition des demandes par type de techniques montre une relative stabilité des techniques traditionnelles telles que les interceptions de sécurité mais une hausse encore plus marquée que l'année précédente des demandes de techniques plus intrusives, en particulier du recueil de données informatiques (+ 27,2 % en 2024, + 38, 2 % en 2025).

Le recours à cette technique, rendu nécessaire par l'usage croissant des messageries chiffrées, invite à une réflexion à la fois sur ses conditions d'emploi et sur la question du chiffrement.

La commission a par ailleurs effectué 120 contrôles afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre des autorisations accordées par le Premier ministre. L'année écoulée, elle a axé ses efforts sur une meilleure maîtrise des aspects techniques du renseignement. La commission n'aurait pu accomplir cette amélioration sans

12. Commission d'enquête sur les liens existants entre les représentants de mouvements politiques et des organisations et réseaux soutenant l'action terroriste ou propageant l'idéologie islamiste, Assemblée nationale, 18 novembre 2025, déclaration du ministre de l'intérieur.

13. Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, point 10.

le concours actif des services de renseignement. Elle salue cette coopération et ce progrès, qui résultent de la prise en compte par ces services des observations faites par la commission et décrites, en particulier, dans son rapport d'activité 2024.

Il n'est pas paradoxal que l'approfondissement du contrôle, dans ce climat de coopération, mette en évidence un nombre plus important d'anomalies. Dans la poursuite d'une démarche de progrès, l'année 2026 doit voir l'amélioration continue du diagnostic et de la résolution de ces anomalies. La poursuite d'efforts soutenus de maîtrise des risques de la part des services de renseignement aussi bien que la progression des équipes de la commission dans la connaissance technique et l'utilisation des systèmes de traitement des données dont disposent les services sont des conditions importantes de ces améliorations.

Malgré l'augmentation de son activité : davantage de demandes, technicité croissante de l'instruction de ces demandes, nombre constant de contrôles au contenu toujours plus approfondi, la commission a accompli ses missions à moyens constants. Elle s'est trouvée, en 2025, en limite capacitaire. La commission considère que le seuil d'alerte est atteint.

Les chiffres clés

100 813
demandes de techniques de renseignement
(techniques domestiques individuelles)[14]

25 332
personnes surveillées

157
réunions collégiales

120
contrôles
dans les services de renseignement

3,4 millions €
de budget

14. Cette donnée n'inclue pas les demandes non-individualisées et/ou relevant des mesures de surveillance des communications électroniques internationales ce qui recouvre les demandes ayant trait à la technique dite de l'algorithme prévue à l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, les demandes de transmissions de renseignement subordonnées à un avis préalable de la commission mentionnées au II de l'article L. 822-3 ou les autorisations d'exploitation mentionnées à l'article L. 854-2 (voir respectivement p. 42 et p. 49 ci-dessous).

de l'année 2025

10 déplacements
dans les territoires
dont **1 outre-mer**

Au 31 décembre 2025 :

9 membres
(4 femmes, 5 hommes)
dont 4 à temps plein

22 agents

- 11 femmes / 11 hommes
- 12 agents publics /
  10 agents contractuels
- Moyenne d'âge : 40 ans

Partie 1. Le contrôle *a priori*

1.1. Rappel du cadre de la surveillance et de son contrôle

Les conditions dans lesquelles les personnes présentes sur le territoire national peuvent faire l'objet d'une surveillance par des techniques de renseignement dans le cadre de la police administrative, c'est-à-dire à titre préventif, ont été fixées par le législateur dans le code de la sécurité intérieure (CSI).

Les services de renseignement peuvent être autorisés à recourir aux techniques de renseignement pour la défense et la promotion de certains intérêts fondamentaux de la Nation. L'article L. 811-3 du CSI mentionne :

- Au 1°, l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ;
- Au 2°, les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ;
- Au 3°, les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ;
- Au 4°, la prévention du terrorisme ;
- Au 5°, la prévention : a) des atteintes à la forme républicaine des institutions ; b) des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ; c) des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ;

- Au 6°, la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ;
- Au 7°, la prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

La défense et la promotion de ces intérêts fondamentaux sera désignée ci-après, respectivement, par les expressions « finalité 1 », « finalité 2 », « finalité 3 », « finalité 4 », « finalité 5a », « finalité 5b », « finalité 5c », « finalité 6 », « finalité 7 ».

En outre, une finalité propre au service national du renseignement pénitentiaire, prévue à l'article L. 855-1, consiste à prévenir les évasions et à assurer la sécurité au sein des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues. Elle sera désignée par l'expression « finalité L. 855-1 ».

La première question que doit se poser la CNCTR lors de l'examen d'une demande est celle de la nécessité de la surveillance. Existe-t-il un lien entre la personne visée et la finalité invoquée par le service qui rende nécessaire l'emploi d'une technique de renseignement pour prévenir une menace ? Cet examen s'effectue sur la base de la motivation développée par le service. La commission peut demander au service de préciser cette motivation en lui adressant une demande de renseignement complémentaire.

La deuxième question porte sur la proportionnalité de la technique envisagée. Le CSI énumère de façon limitative les techniques qui peuvent être utilisées[15]. Certaines sont anciennes, telles les interceptions de sécurité (au nombre desquelles figurent les « écoutes » téléphoniques), d'autres plus récentes, tel le recueil de données informatiques (RDI) prévu à l'article L. 853-2. Elles présentent des degrés d'intrusivité différents : prendre connaissance des numéros de téléphone entrés en contact avec une personne ne porte pas

15. Voir fiche thématique sur les différentes techniques de renseignement : https://www.cnctr.fr/techniques-de-renseignement.

atteinte à la vie privée de la même façon qu'une captation de son ou d'images, par exemple.

Une troisième question porte, le cas échéant et lorsque la loi le prévoit, sur la subsidiarité de la technique envisagée. Les techniques les plus intrusives : captation de son ou d'images, recueil de données informatiques, ne se justifient que « *lorsque les renseignements ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé* » (art. L. 853-1 et L. 853-2).

Chaque technique ne peut être autorisée par le Premier ministre que pour une durée limitée, quatre mois pour les techniques les moins intrusives, deux mois, voire trente jours, pour les plus intrusives. L'autorisation peut être renouvelée sur demande motivée du service dans les mêmes limites de durée.

On relèvera qu'une personne peut faire l'objet concomitamment de plusieurs demandes de techniques de renseignement ; la CNCTR rend un avis sur chacune de ces demandes mais tient compte de leur cumul dans son appréciation de la proportionnalité.

Un critère important de la proportionnalité est la durée de la surveillance. Si le service peut légalement demander le renouvellement d'une autorisation accordée pour la période indiquée ci-dessus, la prolongation de la surveillance doit être justifiée par la persistance du risque ou de la menace présentée par la personne visée. Cette appréciation est délicate aussi bien pour les services de renseignement que pour la commission. C'est, en effet, le propre de l'action de police administrative, de nature préventive, au contraire de l'action de police judiciaire, que d'être exposée à l'incertitude.

À l'issue de sa pesée entre prévention d'une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation et protection des droits fondamentaux des citoyens, la commission n'est pas tenue d'accepter ou de rejeter en bloc l'ensemble des demandes visant une même personne.

Elle peut, au vu des éléments qui lui sont soumis, rendre un avis favorable à la mise en œuvre d'une technique, telle qu'une interception de sécurité, et un avis défavorable à la mise en œuvre d'une autre technique qu'elle estime trop intrusive compte tenu des éléments exposés par le service de renseignement.

Par exemple, la commission peut estimer que des demandes de géolocalisation en temps réel et d'interception de sécurité sont proportionnées aux risques et aux présomptions invoqués par le service mais que tel n'est pas le cas d'une demande de recueil des données informatiques de la même personne tant que les premières techniques n'ont pas consolidé les présomptions initiales.

Elle peut également assortir son avis favorable de restrictions, notamment en ce qui concerne la durée d'emploi de la technique, en retenant une durée inférieure au maximum légal. Un cas typique d'une telle restriction est celui d'une demande en rapport avec un événement précis : une fois celui-ci passé, la surveillance des personnes qui étaient à ce titre porteuses de risques ou de menaces perdra sa justification.

L'année 2025 confirme la part croissante de la technique du recueil de données informatique (RDI). Il s'agit d'une technique intrusive, dont le législateur a prévu qu'elle ne peut être utilisée qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire à la condition que les autres techniques ne permettent pas d'obtenir les renseignements attendus. Son usage croissant conduit à s'interroger sur les moyens de maintenir un équilibre satisfaisant entre la surveillance, légitime, de certaines personnes, et la nécessité de préserver les droits de chaque citoyen, notamment le respect de la vie privée.

1.2. Le nombre de personnes surveillées

Comme elle le fait depuis son premier rapport d'activité, la commission a estimé le nombre de personnes ayant fait l'objet en 2025 d'au moins une technique de renseignement, parmi celles prévues aux chapitres I à III du titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure. Ne sont pas prises en compte les autorisations d'accès aux données de connexion en temps différé, qui se bornent à permettre l'identification d'abonnés et le recensement de numéros d'abonnement[16].

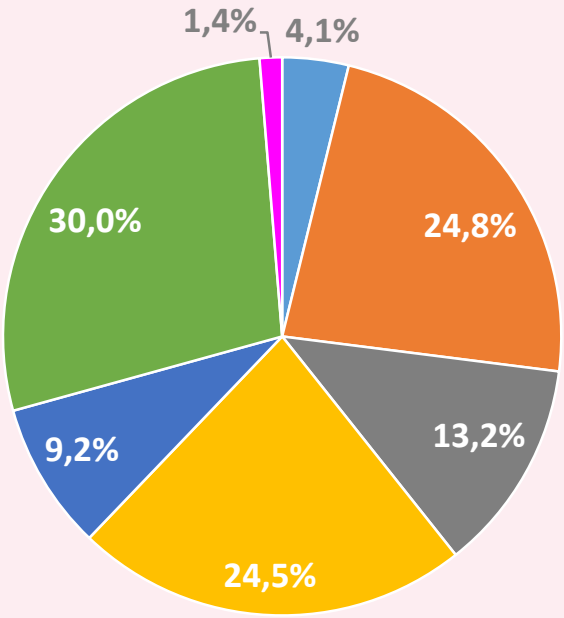
1.2.1. | 25 332 personnes ont été surveillées en 2025

Le nombre de personnes surveillées en 2025 s'élève à 25 332, à hauteur de 30 % au titre de la finalité 6 puis, à parts sensiblement égales, au titre des finalités 2 et 4.

Le graphique ci-après en détaille la répartition.

16. La CNCTR considère que les identifications d'abonnés et les recensements de numéros d'abonnement, prévus au deuxième alinéa de l'article L. 851-1, constituent moins des mesures de surveillance à proprement parler qu'un préalable à de telles mesures. Les mesures de surveillance commencent, aux yeux de la commission, dès l'obtention de « factures détaillées » de la personne concernée en application du premier alinéa du même article L. 851-1.

La répartition des personnes surveillées selon les finalités motivant leur surveillance



- L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale
- 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
- Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France
- La prévention du terrorisme
- La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique
- La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées
- La prévention de la prolifération des armes de destruction massive

Nota : Une même personne pouvant être surveillée au titre de plusieurs finalités, l'addition des pourcentages présentés dépasse 100 %.

1.2.2. Évolution du nombre de personnes surveillées au cours des années récentes

25 332 personnes ont été surveillées en 2025, soit + 4,2 % par rapport à 2024 (24 308).

Cette hausse d'un peu plus de mille personnes s'explique en grande partie par une fiabilisation de la méthode d'estimation. Celle-ci a permis de relever une erreur de comptage qui avait affecté les dénombrements précédents et de la corriger.

Si le dénombrement de l'année 2025 avait été effectué sans cette correction, le résultat aurait été inférieur d'environ 800 unités et n'aurait montré qu'une progression de 1% par rapport à 2024.

La correction effectuée est contenue dans la marge d'incertitude de 10 % que comporte depuis l'origine cette estimation (voir sur ce point le 8ème rapport d'activité, page 30, et le 9ème rapport d'activité, page 32)[17]. La même erreur a affecté le dénombrement des années précédentes, avec une incidence probablement comparable, mais il n'a pas été possible de rectifier les chiffres relatifs à ces années.

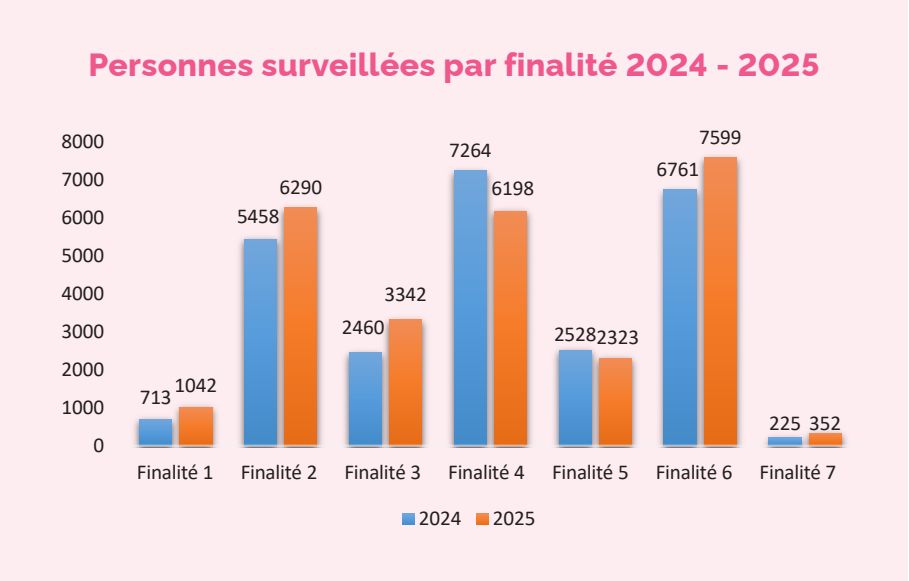
L'année 2023 avait été marquée par une nette hausse : 20 958 personnes surveillées en 2022, 24 209 personnes surveillées en 2023, soit + 15,5 %. L'année 2024 n'avait vu croître ce nombre que dans une proportion infime : 24 308 personnes surveillées, malgré des circonstances exceptionnelles. En 2025, si l'on fait abstraction de la correction mentionnée ci-dessus, le nombre de personnes surveillées paraît donc se stabiliser ou, à tout le moins, ne connaître qu'une hausse très modérée.

17. Comme souligné dans les rapports précédents, les résultats de ce calcul comportent toutefois une marge d'erreur eu égard à différentes contraintes. En effet, le traitement des demandes de techniques de renseignement utilise différents applicatifs, ce qui conduit à agréger des données qui ne sont, encore aujourd'hui, pas complètement harmonisées. Par ailleurs, les demandes des services sont formées par technique de renseignement mentionnée par le code de la sécurité intérieure et non par personne. En outre, les personnes visées ne sont pas toujours nommément ou précisément identifiées.

Ceci atteste, dans ce contexte tendu, de la maturité et de la responsabilité des services de renseignement dans l'usage des moyens mis à leur disposition. Cette stabilité témoigne tout autant de la persistance des menaces de toute nature à un niveau qui ne diminue pas.

	2021	2022	2023	2024	2025*	Évolution 2024/2025	Évolution 2021/2025
Nombre de personnes surveillées	**22 958**	**20 958**	**24 209**	**24 308**	**25 332**	**+ 4,2 %**	**+ 10,3 %**
Dont, au titre de la prévention du terrorisme	**7 826** (34,1 % du total)	**6 478** (30,9 % du total)	**6 962** (28,8 % du total)	**7 264** (29,9 % du total)	**6 198** (24,5 % du total)	**- 14,7 %**	**- 20,8 %**
Dont, au titre de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées	**5 932** (25,8 % du total)	**5 471** (26,1 % du total)	**7 058** (29,2 % du total)	**6 761** (27,8 % du total)	**7 599** (30 % du total)	**+ 12,4 %**	**+ 28,1 %**
Dont, au titre des finalités prévues au 5° de l'article L. 811-3	**3 466** (15,1 % du total)	**2 692** (12,8 % du total)	**2 551** (10,5 % du total)	**2 528** (10,4 % du total)	**2 323** (9,2 % du total)	**- 8,1 %**	**- 33 %**

*2025 : fiabilisation de la méthode de calcul.



1.2.3. Après l'année olympique, la finalité relative à la prévention de la criminalité organisée revient en tête des surveillances conduites en 2025

En 2024, dans le contexte de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques Paris 2024, une partie de l'activité des services avait été recentrée sur l'objectif de prévention du terrorisme, ce qui s'était traduit par une augmentation du nombre de personnes surveillées au titre de cette finalité. L'année 2025 voit reculer le nombre de personnes surveillées au titre de la finalité 4 : - 14,7 % entre 2024 et 2025, cette baisse atteignant 20,8 % sur la période 2021-2025.

Comme en 2024, le nombre de personnes surveillées au titre des finalités 5a, 5b et 5c recule : - 8,1 %, après une baisse de 0,9 % en 2024 et de 5,2 % en 2023. Ce nombre atteint son plus bas niveau depuis 2018[18]. La CNCTR rappelle que la finalité 5c est celle dont l'invocation est la plus délicate à apprécier, pour les services aussi bien que pour l'autorité de contrôle[19], dès lors qu'elle se situe à la frontière des libertés fondamentales d'opinion, d'expression, d'association et de manifestation. Une moindre invocation de cette finalité atténue les difficultés d'appréciation qu'elle présente.

En revanche, les surveillances au titre de la finalité 6, qui concernent majoritairement les risques d'infraction à la législation sur les stupéfiants, redeviennent, comme en 2023, le premier motif de surveillance en nombre de personnes concernées. Cela corrobore le constat fait par la commission dans son rapport d'activité 2023 que « la menace liée au trafic de stupéfiants est désormais devenue un enjeu pour le fonctionnement normal des institutions »[20]. Le législateur a entendu y répondre en adoptant la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

18. 2 116 personnes étaient surveillées à ce titre en 2021 (6ème rapport d'activité 2021 de la CNCTR, p.73).
19. Voir l'étude consacrée à cette question dans le rapport d'activité 2022, p. 75
20. Voir rapport d'activité 2023, p. 12

À l'évocation de cette finalité, la CNCTR rappelle la nécessaire attention au respect de la séparation constitutionnelle des pouvoirs entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. En effet, si une surveillance en police administrative sera parfaitement fondée en présence d'une présomption de crime ou de délit commis en bande organisée, elle devra sans retard cesser pour faire l'objet d'une saisine de l'autorité judiciaire dès que les éléments seront suffisamment établis pour justifier des enquêtes judiciaires visant la constatation des infractions et l'identification de leurs auteurs en vue de leur poursuite.

Les surveillances au titre des finalités 2 et 3 augmentent en 2025, aussi bien en nombre de personnes qu'en part dans le total. Cette évolution témoigne du renforcement de menaces exogènes, de nature géopolitique et économique.

1.2.4. La question de la surveillance du séparatisme et de l'entrisme

Enfin, l'année 2025 a vu une accentuation de l'attention portée par les pouvoirs publics aux phénomènes dits de « *séparatisme* »[21] et d'« *entrisme* »[22].

Une question importante est celle de savoir si des surveillances par des techniques de renseignement peuvent être entreprises pour connaître, prévenir ou entraver les manifestations de ces phénomènes, qui sont très diverses et n'ont généralement pas de dimension violente.

Le ministère de l'intérieur a conduit une réflexion afin de déterminer si les finalités prévues par l'article L. 811-3 du CSI permettent d'utiliser

21. Voir notamment le Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) du 21 mai 2025 présidé par le chef de l'État, et dressant, s'agissant du séparatisme, le bilan de 3 années d'application de la loi confortant le respect des principes de la République.
22. CDSN du 7 juillet 2025 présidé par le chef de l'État, consacré à la lutte contre l'islamisme et aux phénomènes de séparatisme et d'entrisme.

des techniques de renseignement dans des cas d'entrisme[23]. Il s'est interrogé sur la finalité 5a qui concerne les « *atteintes à la forme républicaine des institutions* ».

En effet, le séparatisme a pu être défini comme cherchant à « construire de petites contre-sociétés séparées de la communauté nationale »[24] règles, ce qui concerne l'ensemble de la communauté des citoyens »[25] et se caractériserait par une « stratégie de dissimulation »[26].

La commission ne mésestime ni ne minimise la réalité de ces phénomènes et le sérieux de leurs conséquences civiques et sociales.

Elle rappelle toutefois que, lors de l'examen de la conformité à la Constitution de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, le Conseil constitutionnel a relevé[27] que le législateur avait déterminé les finalités 1 à 7 par référence à des dispositions du code pénal ou, pour la finalité 5b, à l'article L. 212-1 du CSI, lequel renvoie au code pénal.

En particulier, le Conseil constitutionnel a précisé que la finalité 5a fait référence aux incriminations pénales du chapitre II du titre Ier du livre IV du code pénal, relatives à l'attentat (article 412-1 du code pénal), au complot (art. 412-2), au mouvement insurrectionnel (art. 412-3 à 412-6), ainsi qu'à l'usurpation de commandement, à la levée de forces armées et à la provocation à s'armer illégalement (art. 412-7 et 412-8).

Compte tenu des contours qu'il est aujourd'hui donné d'observer, le séparatisme et l'entrisme ne correspondent à aucune des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation mentionnées par ces dispositions.

23. Commission d'enquête sur les liens existants entre les représentants de mouvements politiques et des organisations et réseaux soutenant l'action terroriste ou propageant l'idéologie islamiste, Assemblée nationale, 18 novembre 2025, audition du ministre de l'intérieur.
24. Réponse du ministère de l'intérieur à la question d'actualité au Gouvernement n° 0369G (Sénat) apportée en séance publique le 21 mai 2025.
25. *Id.*
26. Commission d'enquête sur les liens existants entre les représentants de mouvements politiques et des organisations et réseaux soutenant l'action terroriste ou propageant l'idéologie islamiste, Assemblée nationale, 18 novembre 2025, audition du ministre de l'intérieur.
27. Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, point 10.

Dès lors, la finalité 5a ne saurait, en l'état du droit, fonder la surveillance d'une personne pour motif de séparatisme ou d'entrisme. Ce constat n'exclut pas que la même personne soit surveillée au titre d'autres finalités prévues par le CSI s'il est plausible qu'elle projette de se livrer ou de s'associer à des actes relevant de ces finalités.

1.3. Les demandes de techniques de renseignement

1.3.1. Plus de 100 000 demandes présentées au Premier ministre en 2025

Les demandes tendant à la mise en œuvre de techniques de renseignement sur le territoire national présentées au Premier ministre ont franchi en 2025 le seuil de 100 000 pour s'élever à 100 813[28], soit une hausse de 2 % par rapport à l'année précédente (98 883).

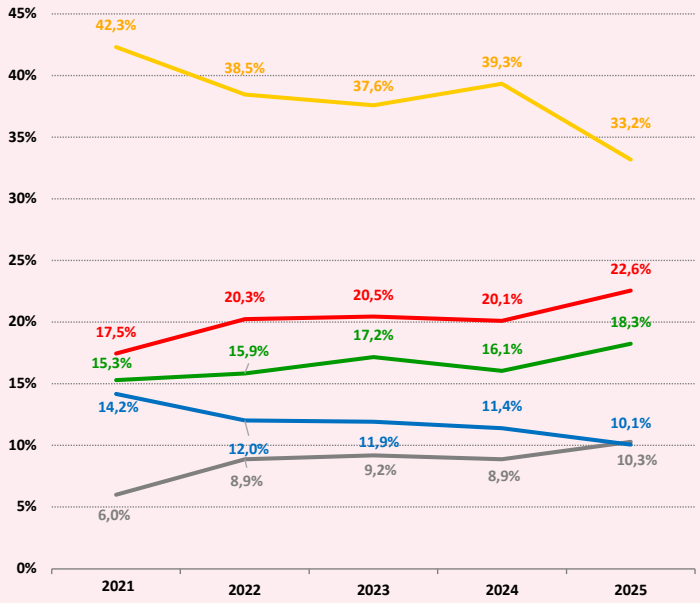
	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2024/2025	Évolution 2021/2025
Nombre de demandes présentées au Premier ministre	**87 588**	**89 502**	**94 902**	**98 883**	**100 813**	**+ 2 %**	**+ 15,1 %**

Chacune de ces demandes, avant d'être présentée au Premier ministre, a fait l'objet, après instruction et dans les délais rappelés au 1.1, d'un avis individuel de la CNCTR.

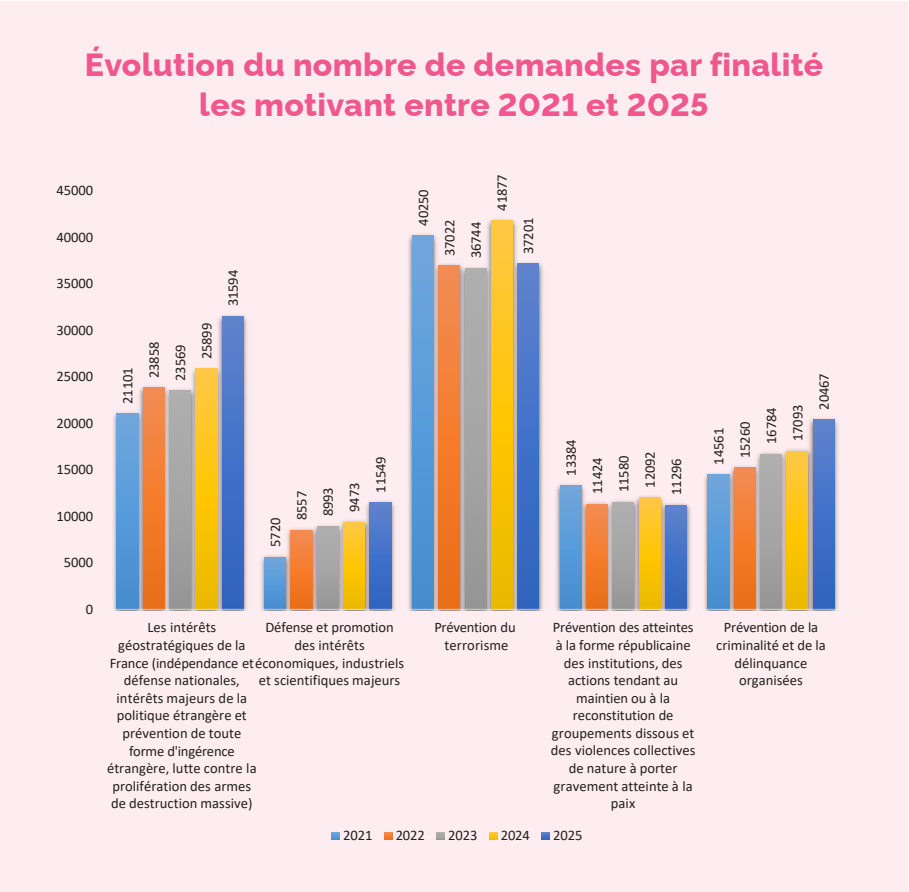
28. Ce chiffre recouvre les techniques individualisées et n'inclut donc pas les demandes fondées sur l'article L. 851-3 (technique dite de l'algorithme), ni les transmissions entre services relevant d'une autorisation de la commission, ni la surveillance internationale.

1.3.2.| Répartition des demandes par finalité

L'évolution des finalités motivant les surveillances entre 2021 et 2025



- Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère
- Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France
- La prévention du terrorisme
- La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique
- La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées



29

Avant tout commentaire, il convient d'indiquer qu'il n'y a pas et ne peut y avoir de corrélation absolue entre l'évolution du nombre de personnes surveillées au titre de chaque finalité (1.2. ci-dessus) et celle du nombre de techniques dont la mise en œuvre est demandée par les services de renseignement au titre des mêmes finalités. En effet, aussi bien le nombre de techniques mises en œuvre que la durée nécessaire d'une surveillance varient selon des circonstances opérationnelles propres à chaque risque et donc à chaque finalité.

29. Le rapport annuel 2024 contient, page 56, un graphique similaire. Toutefois, la légende du premier ensemble d'histogrammes indiquait de façon erronée « intérêt géostratégique », correspondant aux finalités 1, 2 et 7, alors que les chiffres affichés étaient ceux correspondait uniquement aux seuls « intérêts majeurs de la politique étrangère et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère », c'est-à-dire à la finalité 2.

Toutefois, même en l'absence d'une telle corrélation, les évolutions respectives du nombre de personnes et du nombre de techniques sont cohérentes.

L'année 2025 confirme la tendance observée ces dernières années : diminution de la part des demandes présentées au titre des finalités 4 et 5, augmentation de celles présentées au titre des finalités 2, 3 et 6.

Les demandes de techniques présentées au titre de la prévention du terrorisme demeurent, en valeur absolue et en proportion, les plus nombreuses. Toutefois, après une légère hausse en 2024 (+ 1,7 point) due au contexte particulier des jeux Olympiques et Paralympiques, leur proportion diminue fortement en 2025 (-6,1 points) confirmant la tendance observée depuis plusieurs années : elles représentaient 42,3 % de l'ensemble des demandes en 2021, contre 33,2 % en 2025.

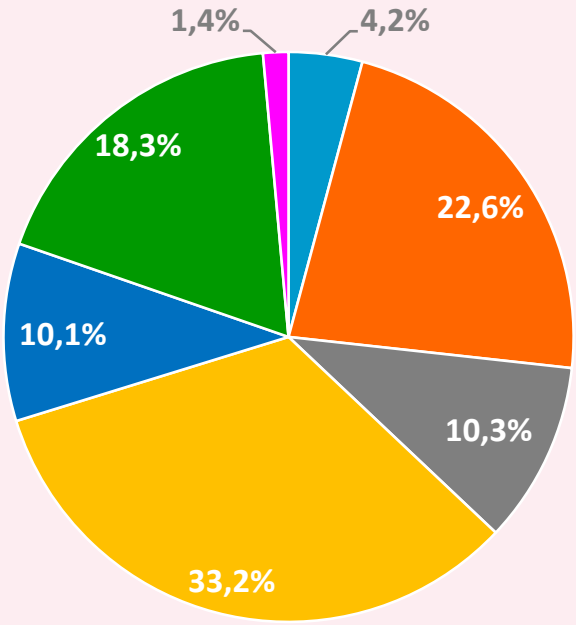
Les demandes présentées au titre de la finalité 5, dans ses différentes composantes, suivent une tendance similaire, quoique moins marquée : avec une baisse de 1,3 point en 2025, ces demandes représentent 10,1 % du total des demandes. En 2021, elles représentaient 14,2 % du total.

À l'inverse, les demandes présentées au titre des finalités 2 et 3 poursuivent leur progression (respectivement +2,5 points et 1,4 point en 2025, soit 22,6 % et 10,3 % du total, contre 17,5 % et 6 % en 2021), en cohérence avec le contexte géopolitique actuel.

De même, les demandes présentées au titre de la finalité 6 augmentent sensiblement en 2025 (+2,2 points, pour atteindre 18,3 % du total des demandes). Cela confirme une tendance de fond haussière pour le troisième fondement légal invoqué au soutien de demandes de techniques. Cette tendance est cohérente avec celle relevée dans l'observation du nombre de personnes surveillées.

La finalité « L. 855-1 », propre à l'administration pénitentiaire, a donné lieu à 125 demandes en 2025, après 96 demandes en 2024, 118 en 2023 et 110 en 2022.

Les finalités fondant les demandes de techniques de renseignement en 2025



- L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale
- 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
- Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France
- La prévention du terrorisme
- La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique
- La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées
- La prévention de la prolifération des armes de destruction massive

1.3.3. | Répartition des demandes par technique de renseignement

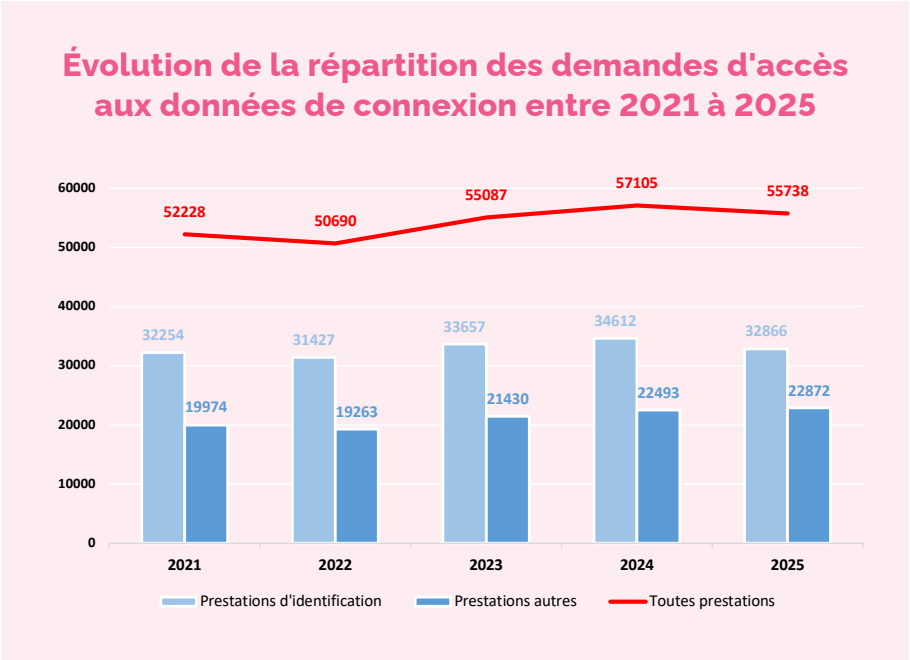
La hausse du nombre de demandes recouvre des évolutions contrastées selon le type de technique concerné, avec une relative stabilité des techniques « traditionnelles » mais une hausse marquée de techniques plus intrusives.

Le nombre de demandes d'accès aux données de connexion, technique de surveillance de première intention permettant aux services de préciser l'environnement de la personne visée[30], est globalement stable.

	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2024/2025	Évolution 2021/2025
Accès aux données de connexion en temps différé (Identification d'abonnés ou recensement de numéros d'abonnement) (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure)	32 254	31 427	33 657	34 612	32 866	- 5 %	+ 1,9 %
Accès aux données de connexion en temps différé (Autres demandes, dont celles de « factures détaillées ») (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure)	19 974	19 263	21 430	22 493	22 872	+ 1,7 %	+ 14,5 %
Accès aux données de connexion en temps réel (article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure)	1 534	1 175	763	731	677	- 7,4 %	- 55,9 %
Géolocalisations en temps réel (article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure)	9 920	10 901	10 982	9 909	10 215	+ 3,1 %	+ 3 %
Interceptions de sécurité *via* le GIC (I de l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure)	12 736	12 798	13 021	14 316	14 284	- 0,2 %	+ 12,2 %
Interceptions des communications par *IMSI catcher* (II de l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure)	0	0	0	0	0	-	-

30. Voir les rapports annuels 2023 et 2024.

	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2024/2025	Évolution 2021/2025
Interceptions de sécurité sur les réseaux exclusivement hertziens (article L. 852-2 du code de la sécurité intérieure)	3	5	10	5	5	-	+ 66,7 %
Interceptions de correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire (article L. 852-3 du code de la sécurité intérieure)	0	0	0	1	8	+ 700 %	-
Localisations des personnes ou des objets (« Balisages ») (article L. 851-5 du code de la sécurité intérieure)	2 006	1 951	2 084	2 065	2 317	+ 12,2 %	+ 15,5 %
Recueils de données de connexion par *IMSI catcher* (article L. 851-6 du code de la sécurité intérieure)	583	641	607	616	678	+ 10,1 %	+ 16,3 %
Captations de paroles prononcées à titre privé et captations d'images dans un lieu privé (article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure)	2 138	3 314	3 802	3 912	4 189	+ 7,1 %	+ 95,9 %
Recueils et captations de données informatiques (article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure)	3 758	4 260	4 493	5 715	7 900	+ 38,2 %	+ 110,2 %
Introductions dans des lieux privés (article L. 853-3 du code de la sécurité intérieure)	2 682	3 767	4 053	4 508	4 802	+ 6,5 %	+ 79 %
Ensemble des techniques de renseignement	87 588	89 502	94 902	98 883	100 813	+ 2 %	+ 15,1 %



Le nombre de demandes d'interceptions de sécurité, qui comprennent notamment les « écoutes téléphoniques », présentées au Premier ministre est de 14 284, quasiment identique au nombre de demandes présentées l'année précédente : 14 316.

Le contingentement des interceptions de sécurité par arrêté du Premier ministre participe de cette modération.

Sa fonction première est de donner une borne précise au nombre de surveillances mises en œuvre à un même moment, protégeant ainsi la société d'un risque de surveillance de masse.

De surcroît, en tant qu'il impose une contrainte aux services de renseignement, le contingentement constitue une invitation efficace à exercer les surveillances les plus nécessaires et à ne pas entreprendre ou prolonger celles qui se justifient moins. Le contingent est au besoin ajusté, après avis de la CNCTR, comme cela a été le cas en 2025 : le contingent est passé de 3 800 interceptions de

sécurité pouvant être mises en œuvre simultanément à 4 100, après avoir été porté exceptionnellement à 4 500 le temps des jeux Olympiques et Paralympiques.

Le nombre de demandes d'interception de correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire demeure très faible : 8 demandes en 2025 après 1 en 2024. Ceci témoigne de ce que cette technique, autorisée à titre expérimental jusqu'au 31 juillet 2025 par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, puis jusqu'au 31 juillet 2028 par l'article 16 de la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, est encore en gestation[31].

En revanche, le nombre de demandes de captation de paroles ou d'images augmente de 7,1 % : 4 189 demandes en 2025.

Surtout, le nombre de demandes de recueil de données informatiques (RDI) s'élève à 7 900 en 2025, soit une augmentation de 38,2 %, après une augmentation de 27 % en 2024.

En cohérence, les demandes d'introduction dans des lieux privés, qui constituent une technique « support » de certaines techniques de renseignement, ont crû de 6,5 %, contre 11,2 % l'année dernière. On relèvera que cette dernière évolution s'explique notamment par le doublement du délai d'autorisation d'introduction dans des lieux privés qu'a prévu l'article 17 de la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic. Le passage de trente à soixante jours conduit mécaniquement à réduire, dans l'hypothèse d'une surveillance prolongée, le nombre de renouvellements sollicités.

Ce bilan confirme une tendance de fond, identifiée par la CNCTR depuis plusieurs années : le recours croissant au RDI.

31. Pour plus de renseignement sur cette technique, voir le rapport annuel 2024, p. 48.

1.3.4. La question particulière de l'évolution du recueil de données informatiques

Entre 2021 et 2025, le nombre de demandes de RDI a plus que doublé. Technique subsidiaire[32], le RDI permet le recueil de l'ensemble des données d'un support informatique : ordinateur, téléphone, tablette, *etc*.

Le niveau des demandes de RDI et leur part dans l'ensemble des demandes s'expliquent en partie par le fait que la durée des autorisations relatives à cette technique est légalement limitée à deux mois, alors que celle des autorisations relatives aux interceptions de sécurité est de quatre mois. Par suite, dans l'hypothèse où ces deux techniques sont mises en œuvre à l'égard d'une même personne pendant huit mois, moyennant le renouvellement des autorisations, quatre demandes de RDI doivent être présentées, mais seulement deux demandes d'interception de sécurité.

Cela étant, cette différence juridique et l'effet quantitatif qu'elle produit expliquent le nombre des RDI mais pas leur augmentation.

La croissance du nombre de demandes de RDI, continue depuis plusieurs années, traduit la substitution progressive du RDI aux interceptions de sécurité. Le nombre de demandes de RDI était équivalent au quart du nombre de demandes d'interception de sécurité en 2021. Cette proportion est, en 2025, de plus de la moitié.

Cette dynamique reflète l'évolution des modes de communication. L'utilisation du téléphone « classique » disparaît progressivement au profit d'autres modes de communication, en particulier l'usage de messageries chiffrées de bout en bout.

32. I de l'article L. 853-2 du CSI.

Confrontés à l'obstacle du chiffrement, les services sont conduits à solliciter, en complément des techniques traditionnelles, la mise en œuvre de la technique du RDI.

Une réflexion de fond sur les conditions d'emploi de cette technique est nécessaire.

Une demande de RDI, technique subsidiaire, succède en principe à des demandes de techniques de renseignement auxquelles il est logique de recourir en première intention. Dès lors que l'usage croissant des messageries chiffrées rend inopérantes les techniques traditionnelles, il faut en pratique présenter plusieurs demandes pour atteindre un seul objectif. De la sorte, d'une part le principe de subsidiarité auquel doit répondre le RDI tend à reculer au profit d'un certain automatisme et, d'autre part, le nombre total des demandes de techniques de renseignement augmente.

Enfin, le recueil de données informatiques ne connaît aucune gradation juridique. La demande de RDI présentée par un service de renseignement portera sur un ou plusieurs appareils de la personne visée et l'autorisation délivrée permettra de capter toutes les données contenues dans ces appareils. À la différence d'une interception de sécurité, qui se prête à une sélection des conversations ou des échanges d'intérêt pour le service, un recueil de données informatiques est susceptible de collecter une quantité de données beaucoup plus grande dans un champ beaucoup plus large. Il revient alors au service chargé de l'exploitation de cette technique, sous le contrôle de la commission, de ne conserver que celles qui ont un rapport réel et plausible avec la finalité poursuivie. Ceci représente une charge pour le service de renseignement et constitue un point de vigilance important pour la commission.

Une réflexion approfondie sur la façon dont cet outil, aujourd'hui indispensable pour prévenir les menaces qui pèsent sur la Nation, doit être menée sur les plans juridique et opérationnel, afin qu'il continue

à être mis en œuvre dans le respect des droits de chacun et que les principes de proportionnalité et de subsidiarité demeurent ce qu'ils doivent être : une pratique concrète, et non un simple drapeau législatif.

1.3.5. Les techniques de l'algorithme et de surveillance internationale

Deux nouvelles autorisations de mise en œuvre d'un traitement automatisé, dit « algorithme », prévu à l'article L. 851-3, ont été délivrées en 2025 sur avis favorable de la CNCTR, portant à huit le nombre d'algorithmes autorisés depuis l'ouverture de cette technique aux services de renseignement en 2015. L'un d'entre eux a été abandonné en 2024.

La faculté de recourir à cette technique pour d'autres finalités que celle tenant à la prévention du terrorisme a, pour la première fois, été mise en œuvre.

On se reportera à la partie 3 du présent rapport pour l'analyse des faits marquants de 2025 à propos de cette technique.

Enfin, le nombre de demandes d'autorisation d'exploitation en matière de surveillance des communications électroniques internationales demeure stable, avec un peu plus de 4 000 avis.

	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2024/2025	Évolution 2021/2025
Nombre d'avis rendus en matière de surveillance des communications électroniques internationales	**4 374**	**3 715**	**3 981**	**3 942**	**4 055**	**+ 2,9 %**	**- 7,3 %**

1.4. Les avis défavorables et les demandes de renseignements complémentaires

Le taux d'avis défavorables s'établit à 0,4 % en 2025.

Le nombre d'avis défavorables, toutes techniques de renseignement confondues, est quasiment divisé par deux par rapport à l'année précédente : - 44,3 %. Cette diminution est portée par la diminution très sensible (-61,4 %) des avis défavorables portant sur techniques de renseignement autres que les demandes de données de connexion.

Sur la même période, le nombre de demandes de renseignements complémentaires, par lesquelles la commission invite le service à compléter les éléments présentés à l'appui de la demande de technique recule d'environ 10 %, mais reste à un niveau élevé : 2 939 demandes de renseignements complémentaires pour 100 813 demandes de techniques de renseignement, soit un niveau comparable à 2023.

	2024	2025	Évolution 2024/2025
Données techniques de connexion			
Avis rendus	**57 105**	**55 738**	**- 2,4 %**
Demandes de renseignements complémentaires	**1 698** (soit 3 % du total)	**1 410** (soit 2,5 % du total)	**- 17 %** *(- 0,5 pt)*
Avis défavorables	**261** *(soit 0,5 % du total)*	**238** *(soit 0,4 % du total)*	**- 8,8 %** *(- 0,1 pt)*
Autres techniques de renseignement			
Avis rendus	**41 778**	**45 075**	**7,9 %**
Demandes de renseignements complémentaires	**1 609** (soit 3,9 % du total)	**1 529** (soit 3,4 % du total)	**- 5 %** *(- 0,5 pt)*
Avis défavorables	**542** (soit 1,3 % du total)	**209** (soit 0,5 % du total)	**- 61,4 %** *(- 0,8 pt)*
Toutes techniques de renseignements confondues			
Avis rendus	**98 883**	**100 813**	**2,0 %**
Demandes de renseignements complémentaires	**3 307** (soit 3,3 % du total)	**2 939** (soit 2,9 % du total)	**- 11,1 %** *(- 0,4 pt)*
Avis défavorables	**803** (soit 0,8 % du total)	**447** (soit 0,4 % du total)	**- 44,3 %** *(- 0,4 pt)*

Le taux bas d'avis défavorables n'est ni le signe d'une vigilance défaillante de la commission, ni celui d'une appropriation infaillible du cadre légal par les services de renseignement.

La commission a élaboré une doctrine sur l'usage des techniques de renseignement, qu'elle diffuse auprès des services.

Elle motive ses avis défavorables lorsqu'elle les rend au Premier ministre et elle les explique aux services de renseignement lors des contrôles qu'elle conduit, aux sièges des services et dans les centres d'exploitation du groupement interministériel de contrôle (GIC)[33]. Ces indications contribuent logiquement à ce que les circonstances qui ont suscité un avis défavorable ne se reproduisent pas.

En outre, à l'initiative des services ou à la demande de la commission, des présentations consacrées à un événement particulier, un risque émergent ou un usage spécifique d'une technique permettent aux services de renseignement et à l'autorité de contrôle de partager des connaissances et des analyses. Elles facilitent le cadrage du recours aux techniques de renseignement.

La combinaison de ces outils : demandes de renseignements complémentaires, motivation et explication, partage de connaissances et d'analyses permet, dans une large mesure, de prévenir le risque de non-conformité au cadre légal.

Enfin, l'avis défavorable n'est pas l'unique outil dont dispose la commission pour veiller au respect du cadre légal.

La modulation de ses avis favorables permet également de recommander au Premier ministre de délivrer des autorisations assorties de restrictions destinées à en assurer la légalité, en particulier au regard du principe de nécessité comme du principe de proportionnalité sans qu'il soit besoin de rendre un avis défavorable.

La modulation prend deux formes.

33. Sur les déplacements dans les centres d'exploitation du GIC, voir 2ème partie, p 59.

La première répond à la confrontation entre les éléments dont dispose le service pour justifier sa demande et le principe de nécessité. Dans le cadre d'une action de police administrative, il ne peut être attendu de certitude mais seulement des éléments de présomption, de vraisemblance ou de plausibilité. Il arrive que ceux-ci soient ténus bien que les antécédents, l'environnement ou les contacts de la personne ciblée éveillent la vigilance. La modulation consistera alors à rendre un avis favorable « une fois pour confirmer l'implication de la personne en lien avec les motifs de la demande », donnant ainsi au service la possibilité d'une levée de doute. Plus avant, lorsqu'une surveillance s'est poursuivie sans fonder davantage les présomptions initiales, la commission pourra signaler qu'elle se prononce favorablement « encore une fois pour confirmer l'implication de la personne en lien avec les motifs de la demande » et enfin « une dernière fois… ».

Cette graduation ne traduit pas dans tous les cas l'absence de résultats tangibles de la surveillance. Elle peut, tout au contraire, être proche d'avoir rassemblé suffisamment d'éléments pour que le droit exige de sortir de la police administrative pour confier l'affaire à l'autorité judiciaire. La commission signalera alors qu'elle rend son avis « encore une fois » ou « une dernière fois » « pour judiciariser ». Dans des circonstances particulièrement nettes, la commission précisera que « le code de la sécurité intérieure ne peut recevoir application », dès lors que les éléments de preuve d'un crime ou d'un délit sont réunis. L'avis sera alors défavorable.

La seconde forme de modulation est en rapport avec le principe de proportionnalité. Il s'agira alors pour la commission, compte tenu des circonstances exposées, de recommander que l'autorisation soit assortie de conditions restrictives, au moins tant que de premières investigations n'ont pas confirmé la menace ou le risque. À titre d'exemple, une restriction pourra prévoir que la surveillance soit autorisée pour une durée inférieure à la durée légale ou bien que, parmi les techniques de renseignement envisagées par le service, seules les moins intrusives soient permises dans un premier temps, ou encore qu'une personne soit suivie au titre de l'entourage et non à titre principal[34].

34. Sur la question de l'entourage, voir rapport d'activité 2023, p. 117.

Partie 2. Le contrôle *a posteriori*

2.1. Rappel du cadre du contrôle *a posteriori*

2.1.1. L'objectif du contrôle *a posteriori* est d'assurer que les services de renseignement connaissent et respectent le cadre légal des techniques qu'ils emploient

Les contrôles de la CNCTR s'inscrivent dans un plan global qui prend en compte plusieurs éléments déclinant la politique de contrôle de la commission. Ces contrôles sont de plusieurs types : contrôle de données, notamment de traçabilité, contrôle de dossiers. Ils portent sur des champs distincts : domestique ou international ; et sont mis en œuvre selon plusieurs modalités adaptées à leur objet : contrôles sur place ou à distance.

Le nombre minimum de contrôles est déterminé chaque année par le législateur dans le projet annuel de performance annexé à la loi de finances initiale. Pour 2025, ce nombre était de 120. Le contrôle *a posteriori* dans les services de renseignement porte en premier lieu sur les données recueillies au moyen des techniques de renseignement. Comment et quand ont-elles été recueillies ? Comment ont-elles été stockées ? Comment ont-elles été exploitées ? Les données dont le délai légal de conservation était expiré ont-elles été détruites ? Une complète et exacte traçabilité de ces opérations est la base de ces contrôles.

Pour répondre à ces questions, l'équipe de contrôle doit disposer des compétences techniques nécessaires pour naviguer dans

de multiples systèmes informatiques, mais également des compétences juridiques indispensables pour saisir comment ces outils traduisent les dispositions pertinentes du CSI.

Le contrôle *a posteriori* porte également sur les personnes faisant l'objet de mesure de surveillance. Replacer une surveillance individuelle dans un contexte plus large, dresser, avec le service de renseignement concerné, le bilan d'une action au long cours : autant de façons d'apprécier sous un angle nouveau la proportionnalité des techniques de renseignement utilisées, voire la nécessité de surveillances qui, à l'occasion de l'instruction effectuée dans le cadre du contrôle *a priori*, avaient fait l'objet d'un signalement interne ou encore d'un avis nuancé[35], traduisant des interrogations apparues à l'issue d'un échange collégial. C'est le « contrôle de dossiers ».

Enfin, le contrôle *a posteriori* peut porter sur la surveillance internationale. Il se déroule alors selon des modalités adaptées au cadre juridique spécifique à ce type de surveillance, et en tenant compte de la technicité particulière des moyens mis en œuvre.

2.1.2. La programmation et la répartition des contrôles entre services de renseignement s'inscrivent dans la politique générale de contrôle

À la différence de l'examen *a priori* de toutes les demandes présentées par les services de renseignement, le contrôle *a posteriori* ne saurait être exhaustif. Il est nécessairement sélectif. Cette sélectivité doit servir la fonction fondamentale de la CNCTR : apporter à la collectivité nationale la garantie la plus sûre possible que la politique publique du renseignement est conduite dans le respect de la loi.

35. Sur les avis nuancés, voir partie 1, page 52..

Pour ce faire, le plan global de contrôle de la commission prend en compte plusieurs éléments, notamment : les thématiques nouvelles apparues, par exemple, lors des déplacements dans les centres d'exploitation du GIC[36], les surveillances au long cours, qui exigent un examen régulier de leur justification, notamment au regard du principe de proportionnalité, les surveillances concernant des personnes exerçant un mandat ou une profession protégés ou encore les circonstances à propos desquelles la commission, comme le service de renseignement concerné, auront rencontré des difficultés juridiques ou techniques, afin de vérifier qu'elles ont été surmontées.

La commission veille en premier lieu à la bonne répartition des contrôles effectués dans les services de renseignement. Elle ne rend pas public le nombre de contrôles exercés dans chaque service du premier ou du second cercle. Toutefois et logiquement, ce nombre dépend du volume d'activité de chaque service. Tout service de renseignement, quels que soient sa taille et son volume d'activité, est visité chaque année par la CNCTR.

La commission s'attache aussi à l'équilibre entre les différents types de contrôle : données, personnes surveillées, surveillance internationale, qui mobilisent des compétences juridiques et techniques différentes.

2.1.3. Le contrôle est une affaire d'équipe, de qualité de préparation et d'exécution et de dialogue

Les contrôles de la CNCTR sont conduits par un membre du collège de la commission et effectués par deux ou trois chargés de mission.

Bien que la législation n'exclue pas, si cela était nécessaire, la possibilité d'un contrôle sans préavis, tous les contrôles sont programmés et annoncés au service concerné plusieurs semaines à l'avance et

36. Sur ces déplacements, voir *infra*. p 58.

leur programme détaillé plusieurs jours à l'avance, afin de permettre à ce service de mobiliser les expertises nécessaires.

Une préparation attentive, par le membre du collège et les chargés de mission concernés, est indispensable à des échanges utiles et efficaces avec le service lors du contrôle. L'ordre du jour élaboré et communiqué par l'équipe de contrôle permet au service de se préparer en amont. Telle est la règle lorsque la commission souhaite que le service de renseignement fasse une présentation sur un thème donné ou bien lorsque le contrôle porte sur des dossiers. En revanche, les cibles précises des contrôles de données et de traçabilité, d'une part et des contrôles des autorisations d'exploitation données en surveillance internationale, d'autre part, ne sont pas annoncées à l'avance. Ceci garantit que ces contrôles s'exercent dans les conditions les plus réelles et sincères possibles.

La loi donne à la commission le droit d'accéder aux données nécessaires à son contrôle. Elle fait obligation aux ministres et aux autorités et agents publics de prendre les mesures utiles pour faciliter son action et elle punit le fait d'entraver cette action[37].

Dans ce cadre, la commission considère, depuis l'origine, que son contrôle doit respecter le principe du contradictoire. En contrepartie de l'indispensable transparence attendue des services de renseignement, les constats faits par la commission lors de ses contrôles doivent être soumis à la contradiction.

Ce principe s'incarne en premier lieu au cours du contrôle, qui est un temps de dialogue. Ce dernier permet au service d'expliquer les buts et les motifs de ses investigations d'une façon plus détaillée que ne l'aura permis l'échange écrit lors de la demande de mise en œuvre d'une technique de renseignement. Symétriquement, il offre aux représentants de la commission la possibilité de comprendre

37. Art. L. 833-3.

le fonctionnement du service ou de faire le lien entre plusieurs éléments jusque-là examinés distinctement alors qu'ils requièrent une vue d'ensemble. Il n'est pas rare que le dialogue amène la commission à expliquer sa doctrine voire à tirer la conclusion que sa doctrine doit être complétée ou modifiée.

Le contradictoire caractérise aussi la suite donnée à l'intervention sur place. Lorsqu'à l'issue du contrôle la commission observe un écart entre ses constats et le cadre légal, elle notifie au service de renseignement concerné une anomalie. Ce signalement appelle alors une réponse de la part du service et, autant que nécessaire, un échange contradictoire lorsque le service ne partage pas le constat de la commission ou que cette dernière ne se contente pas de la réponse du service. Ce processus est le garant de la nécessaire compréhension entre les services de renseignement et la commission puis, une fois les constats partagés, de progrès dans la maîtrise du cadre légal.

LES DÉPLACEMENTS DANS LES CENTRES D'EXPLOITATION DU GROUPEMENT INTERMINISTÉRIEL DE CONTRÔLE (GIC)

Chaque année, la commission effectue une dizaine de déplacements en dehors des sièges des services de renseignement. Elle se rend dans les centres d'exploitation du GIC, répartis sur l'ensemble du territoire hexagonal et outre-mer. Ces centres permettent aux agents des services de leur ressort de prendre connaissance des résultats des techniques de renseignement que le GIC a la charge de mettre en œuvre, par exemple les interceptions de sécurité.

Lors de ces déplacements, la commission rencontre tous les services de renseignement présents sur le territoire. Des échanges directs d'un grand intérêt contribuent à développer une connaissance réciproque. Pour la commission, c'est l'occasion d'appréhender plus finement des spécificités territoriales et l'état de la menace au niveau local, et d'apprécier la liaison des entités territoriales avec leur direction centrale. Pour les services, c'est l'occasion d'un éclairage sur certains aspects du cadre légal ou des avis rendus par la commission.

En 2025, comme les années précédentes, la commission s'est entretenue, à l'occasion de certains de ces déplacements, avec l'autorité préfectorale et l'autorité judiciaire, afin de parfaire sa connaissance des menaces et d'apprécier l'articulation opérationnelle entre l'action de police administrative et l'action de police judiciaire.

2.2. 120 contrôles *a posteriori* réalisés en 2025

2.2.1. Évolution du nombre de contrôle dans le temps

En 2023, le renforcement de ses effectifs avait permis à la CNCTR d'effectuer 136 contrôles. En 2024, dans le contexte de l'organisation

des jeux Olympiques et Paralympiques, la CNCTR était parvenue à réaliser 123 contrôles. En 2025, la commission a pu atteindre l'objectif de 120 contrôles que lui a fixé le législateur, sans aller au-delà.

Cette situation s'explique notamment par le nombre croissant de demandes présentées au titre du contrôle *a priori*, qui limite, à moyens humains constants[38], les ressources que la commission peut consacrer au contrôle *a posteriori*, mais aussi par le volume de plus en plus important de données, souvent hétérogènes, à contrôler du fait de l'augmentation, notamment, du RDI.

2.2.2. Deux progrès importants, réalisés avec le concours des services de renseignement

La commission doit adapter en permanence les modalités de son action de contrôle *a posteriori*, afin qu'elle suive l'évolution de l'activité des services de renseignement.

Deux progrès importants ont été accomplis en 2025. L'un est de nature méthodologique et l'autre de nature technique. Ils ont été permis par la bonne coopération de deux services du premier cercle. La CNCTR tient à saluer ces progrès.

Alors que la loi ne prévoit, en matière de RDI, aucun accès « *immédiat* »[39] aux données recueillies, ce qui a pour conséquence que la commission

38. Voir partie 3, p. 71.

39. L'article L. 833-2 dispose ainsi que : « *Pour l'accomplissement de ses missions, la commission : [...] 2° Dispose d'un accès permanent, complet et direct aux relevés, registres, renseignements collectés, transcriptions, extractions et transmissions mentionnés au présent livre, aux dispositifs de traçabilité des renseignements collectés et aux locaux où sont centralisés ces renseignements en application de l'article L. 822-1 ainsi qu'aux renseignements mentionnés au III de l'article L. 822-2* ».
L'article L. 822-1 prévoit quant à lui que : « *Le Premier ministre organise la traçabilité de l'exécution des techniques autorisées en application du chapitre I du présent titre et définit les modalités de la centralisation des renseignements collectés.*
À cet effet, un relevé de chaque mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement est établi. Il mentionne les dates de début et de fin de cette mise en œuvre ainsi que la nature des renseignements collectés. Ce relevé est tenu à la disposition de la commission, qui peut y accéder de manière permanente, complète et directe, quel que soit son degré d'achèvement. »

doit, en principe, se déplacer dans le service de renseignement concerné pour accéder à ces données, un service du premier cercle a accepté en 2025, à titre expérimental, la transmission à la commission à des fins de contrôle de certains bulletins de renseignement issus de la mise en œuvre de la technique du RDI.

La commission tire un bilan positif de cette expérimentation. Un accès à distance aux bulletins de renseignement issus du RDI permet d'approfondir qualitativement le contrôle d'une technique intrusive, dont l'examen est plus difficile à réaliser au sein du service en raison des contingences techniques propres aux outils informatiques et à la durée raisonnable d'un contrôle. Toutefois, l'intérêt que présente cet accès à distance s'amenuise lorsque la surveillance met en jeu d'autres techniques de renseignement qui ne peuvent faire l'objet que d'un contrôle sur place.

La commission retient aussi la nécessité, pour le service comme pour elle-même, de préserver le caractère contradictoire du contrôle même si l'examen se déroule à distance et non plus sur place.

Il conviendra donc de capitaliser sur les apports de cette avancée significative, tout en trouvant, avec le service, les moyens de dépasser les limites identifiées.

Cette expérimentation, aussi prometteuse soit-elle, ne saurait toutefois à elle seule suffire. Dans son aspect méthodologique, elle n'est qu'un précurseur de la centralisation au GIC de l'ensemble du produit des RDI[40] décidée en 2023 et devant aboutir mi-2027. Le chantier est en cours, sous la maîtrise d'ouvrage de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Il mobilise le GIC et les deux plus grands services du premier cercle.

40. Voir rapport annuel 2024, pages 19 et 20.

La seconde avancée est de nature technique. Elle a été accomplie avec le concours de la direction générale de la sécurité extérieure. Ce service a rendu possible l'apprentissage et l'usage par les représentants de la CNCTR des outils de traitement et d'analyse de données dont se servent ses propres agents. Cela est particulièrement décisif en présence de grandes quantités de données, comme c'est par exemple le cas des autorisations d'exploitation en matière de surveillance internationale.

De la sorte, les investigations de la commission sont plus rapides et plus sélectives. Cela permet de concentrer l'échange avec les services sur des diagnostics plus fiables et d'en faire une analyse juridique plus complète.

Cette réalisation conjointe est d'autant plus importante aux yeux de la commission que les enjeux techniques de la mise en œuvre de la politique publique du renseignement constituent pour elle un défi. La taille et les moyens de la commission sont modestes et sans commune mesure avec ceux des services. Cette différence naturelle ne doit pas se transformer en une asymétrie telle que la commission ne puisse plus appréhender l'usage réel que font les services des données collectées et ne puisse donc plus exercer réellement son contrôle.

Tirant parti de tels progrès et à la recherche des méthodes de contrôle les plus efficaces, la commission entend avancer en 2026. En particulier, elle souhaite proposer à certains services, à intervalle régulier, des « contrôles-bilans » orientés non vers la collecte de nouveaux constats mais vers l'analyse des principales anomalies déjà détectées, afin d'en assurer plus solidement la résolution.

Ces avancées et ces orientations contribuent à pallier l'écart croissant entre ce qu'exige la mission de la CNCTR et les moyens mis à sa disposition, dans un contexte où le nombre d'anomalies détectées augmente.

2.3. Anomalies détectées

Le nombre d'anomalies détectées a sensiblement augmenté en 2025. Cette augmentation résulte à titre principal, d'une part, d'un meilleur ciblage des contrôles effectués par la CNCTR, et d'autre part, de l'efficacité croissante des techniques de contrôle, en particulier dans le domaine de la surveillance internationale.

Le nombre des anomalies relevées dans chaque service ne peut être indiqué sans méconnaître le secret de la défense nationale. La commission souligne, en outre, qu'il ne serait pas un indicateur significatif ni suffisant de la légalité de l'action des services de renseignement. En effet, d'une part, toutes les anomalies ne sont pas d'égale importance. D'autre part et bien que l'action de contrôle de la commission soit dirigée vers ce qu'elle estime être les risques légaux les plus importants ou les incertitudes les plus préoccupantes, elle n'est pas exhaustive.

Sur le fond, la justification du contrôle de la commission est la légalité de l'action des services de renseignement, dans tous les aspects de cette action. Il n'entre pas dans la mission ni les prérogatives de la CNCTR de se prononcer sur l'opportunité de l'action des services ni sur l'efficacité de cette action. Ce contrôle relève fondamentalement du Gouvernement, assisté par la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et du Parlement. Le dialogue entre la commission et les services de renseignement amène parfois ces derniers à faire valoir à la commission qu'elle ne doit pas s'immiscer dans les questions opérationnelles.

Si cela est incontestable s'agissant des choix d'agir ou de ne pas agir, pour les raisons exposées plus haut, il n'est pas rare que l'analyse juridique croise des considérations d'opportunité : le lien entre une personne visée et la finalité au titre de laquelle elle devrait être surveillée, la prolongation d'une surveillance qui n'a, jusque-là, pas étayé

les présomptions du service sont des illustrations de cette intersection. De même, le contrôle juridique de la proportionnalité implique que la commission puisse apprécier le rapport entre les circonstances de la menace et les moyens mis en œuvre pour la prévenir.

Une illustration significative de ce débat est la distinction entre l'action de police administrative et l'action judiciaire.

Le Conseil constitutionnel en a rappelé l'importance dans sa décision du 23 juillet 2015 sur la loi relative au renseignement. Après s'être fondé sur les dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen relatives à la séparation des pouvoirs, il a rappelé que « le recueil de renseignement (…) ne peut avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; (…) il ne peut être mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs »[41].

Dès lors, une surveillance ne saurait se poursuivre dans le cadre permis par le code de la sécurité intérieure lorsqu'elle a ramené les éléments matériels suffisants pour caractériser un délit ou un crime. L'affaire relève alors de l'autorité judiciaire, qui doit être saisie.

La matérialité est certes rarement complète ou nette et la commission reconnaît volontiers que le service de renseignement dispose d'une marge d'appréciation du moment de bascule entre police administrative et action judiciaire. Elle souligne toutefois que cette appréciation, loin de relever de seules considérations opérationnelles, a une dimension juridique de nature constitutionnelle dont elle doit assurer le respect.

Comme les années précédentes, des anomalies portent sur le recueil des données. Elles peuvent concerner le périmètre ou la durée d'autorisation et, plus rarement la personne visée. En particulier,

41. Décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015, *cons.* 5 et 9.

la commission constate à nouveau que certaines restrictions exprimées dans ses avis et prises en compte par le Premier ministre lors de la délivrance de son autorisation, ne sont pas respectées ensuite. La récurrence de cette situation interroge et invite à améliorer la lisibilité des autorisations accordées aux services.

La commission se félicite de constater, en 2025, l'amélioration des pratiques des services en matière de traçabilité, domaine dans lequel les anomalies étaient auparavant trop fréquentes[42]. Une bonne traçabilité est la première condition du respect de prescriptions légales fondamentales relatives aux conditions de mise en œuvre d'une technique de renseignement ou aux délais de conservation des données. Elle doit être immédiate et non pas être assurée longtemps après l'opération ; elle doit être exacte, précise et inaltérable[43]. Ainsi qu'ils s'y étaient engagés, ces services ont amélioré leurs pratiques. Les efforts devront se poursuivre en 2026.

La commission constate toutefois la persistance, depuis maintenant dix ans, d'anomalies relatives à la conservation et à l'exploitation des données. Elle encourage donc les services à faire preuve de rigueur et de vigilance, dans l'établissement des fiches de traçabilité, dans l'application des dispositions légales relatives à la durée de conservation des données et dans l'établissement des bulletins de renseignement.

La commission rappelle que la mission de contrôle externe et indépendant qui lui est dévolue vient en complément, mais non en substitution, de la mission de contrôle interne que chaque service doit conduire.

Dans le domaine de la surveillance internationale, la CNCTR a détecté, par rapport aux années précédentes, un nombre plus important d'anomalies. Cette évolution ne traduit pas davantage d'errements

42. Voir 9ème rapport d'activité 2024 de la CNCTR, p 78.
43. *Id.* p 82.

de la part des services de renseignement, mais plutôt une capacité d'investigation accrue de la commission, qui a su développer, en collaboration avec ces services, des outils de contrôle plus efficaces. Il convient désormais, avec les services de renseignement, d'œuvrer à une meilleure appropriation du cadre légal dans le domaine de la surveillance internationale.

Enfin, la commission déplore les difficultés, ponctuelles mais récurrentes, que rencontrent ses équipes de contrôle dans l'accès à certains services de renseignement, qu'il s'agisse d'accès physiques (badges, habilitations, par exemple) ou informatiques (ordinateurs, imprimantes…). Ces difficultés logistiques et matérielles dégradent significativement, lorsqu'elles surviennent, l'efficacité des contrôles. La commission attend des services concernés un effort d'anticipation.

2.4. 105 réclamations en 2025

Cela représente une augmentation de plus de 20 % par rapport à l'année précédente.

2.4.1. Rappel du cadre juridique

Dans sa décision du 10 décembre 2024, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a consacré le rôle déterminant de l'intervention de la CNCTR puis de la formation spécialisée du Conseil d'État pour garantir l'effectivité du droit au recours en matière de techniques de renseignement et le caractère équitable des règles de procédure[44].

44. CEDH, cinquième section, 10 décembre 2024, association confraternelle de la presse judiciaire et autres c. france, n° 49526/15.
Voir 9ème rapport d'activité 2024 de la CNCTR, partie 3, pages 97 et suivantes.

La CNCTR peut être saisie par toute personne qui souhaite vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est ou n'a été irrégulièrement mise en œuvre à son égard. Cette procédure de réclamation préalable est prévue par les dispositions de l'article L. 833-4 en ce qui concerne les techniques dites domestiques et par celles de l'article L. 854-9 en ce qui concerne la surveillance des communications électroniques internationales.

Le pouvoir de vérification confié à la commission porte sur les seules techniques de renseignement prévues par le CSI. Il ne s'étend donc ni aux mesures de surveillance ordonnées par l'autorité judiciaire ni à des surveillances par les services de renseignement par des moyens autres que les techniques de renseignement ni encore à celles, au demeurant illégales, que pratiqueraient des personnes privées.

En la forme, pour des motifs de sécurité nationale et en application des dispositions du décret n° 2015-1405 du 5 novembre 2015 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, les personnes qui souhaitent que des vérifications soient menées les concernant ne peuvent valablement saisir la commission que par lettre envoyée par voie postale.

La réclamation doit être présentée par la personne concernée ou son représentant légal, mentionner les identifiants techniques à partir desquels elle souhaite que les vérifications soient conduites et être accompagnée des justificatifs adéquats.

La loi n'autorise pas la commission à révéler à la personne si elle est ou non surveillée, car cela conduirait à dévoiler un secret protégé. En application des dispositions de l'article L. 833-4, la commission notifie donc à l'auteur de la réclamation « *qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires, sans confirmer ni infirmer leur mise en œuvre* ».

Le Conseil d'État peut être saisi sur le fondement de l'article L. 841-1 par toute personne justifiant avoir préalablement exercé son droit de réclamation devant la CNCTR.

La CNCTR est informée de toute requête introduite sur ce fondement et est invitée à présenter des observations écrites ou orales. Elle a, ainsi, le statut d'observateur devant le Conseil d'État. En tant qu'autorité décisionnaire, le Premier ministre, représenté par le GIC, a qualité pour défendre au nom de l'État.

2.4.2. Évolution du nombre de réclamations

Le nombre de réclamations augmente depuis cinq années. L'année 2023 avait été marquée par une progression importante de plus de 65 %. En 2024, le nombre de réclamations avait crû de 7,5 %. En 2025, l'augmentation accélère à nouveau, avec une progression de plus de 20 %. Pour la première fois, le seuil des 100 réclamations a été franchi en 2025. C'est donc environ une réclamation tous les trois jours que la commission doit instruire.

	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2024/2025	Évolution 2021/2025
Nombre de réclamations	48	49	81	87	105	+ 20,7 %	+ 214 %

2.4.3. Délai moyen d'instruction des réclamations

Ce délai augmente pour la troisième année consécutive, mais reste satisfaisant.

	2023	2024	2025
Délai moyen d'instruction des réclamations (en jours)	19	25	27

En 2025, le délai moyen d'instruction des réclamations s'est élevé à 27 jours. Il reste en-deçà de l'objectif de 45 jours fixé par le législateur dans le projet annuel de performance annexé à la loi de finances mais il s'est allongé : il était de 19 jours en 2023 et de 25 jours en 2024.

Le caractère modéré de cette augmentation et la capacité de la commission à répondre dans un délai satisfaisant s'expliquent principalement par le profil des réclamations qui n'impliquent que rarement des vérifications longues ou complexes.

Si la hausse des réclamations devait se poursuivre en 2026, la commission s'attend, compte-tenu des moyens qui lui sont alloués, à ce que le délai moyen d'instruction continue à se dégrader.

Enfin, la commission reprend ici l'observation qu'elle avait déjà formulée dans son rapport d'activité 2023 et relative à l'absence de limite temporelle aux réclamations qu'elle reçoit et aux vérifications qu'il lui incombe de conduire[45]. Les dispositions du CSI ne prévoient aucune limite. Sauf précision contraire de son auteur, chaque réclamation est donc réputée porter sur toute la période écoulée depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Cette absence de limite pèse un peu plus chaque année. Tandis qu'elle ne répond à aucune exigence juridique fondamentale, elle est susceptible de poser des difficultés croissantes aux services comme à la commission, en matière de conservation des données et de conduite des investigations. Il serait opportun de conduire une réflexion juridique sur cette question et de sortir de l'implicite actuel de la manière que le législateur jugera appropriée.

2.5. Les recours devant le Conseil d'État restent très peu nombreux

En 2025, la CNCTR a produit des observations sur les neuf requêtes qui lui ont été communiquées par le Conseil d'État.

45. Voir rapport d'activité 2023, p. 87 et 88

Partie 3. Bilan, enjeux et perspectives

3.1. Une activité également tournée vers l'extérieur

Malgré le poids de son activité de contrôle[46], la commission a poursuivi le développement de son travail avec ses différents partenaires.

Au cours de l'année 2025, la commission a eu des échanges réguliers avec le Parlement. Elle a notamment été auditionnée par la commission compétente de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi Narcotrafic[47] et par la rapporteure spéciale du projet de loi dit « Résilience »[48]. La commission a par ailleurs présenté devant les présidents des deux chambres, la délégation parlementaire au renseignement et les commissions des lois et de la défense de l'Assemblée et du Sénat son rapport d'activité 2024. Elle a pu revenir à ces occasions sur ses perspectives d'évolutions, dix ans après sa création. La CNCTR souligne l'importance que revêt à ses yeux l'attention portée par le Parlement à toute question touchant la politique publique du renseignement.

Le 22 septembre 2025, la commission a tenu un colloque exceptionnel, marquant ses dix ans d'exercice, afin d'en dresser un bilan et de soumettre à un public ouvert la question simple et essentielle de savoir si elle remplissait convenablement sa mission. Les propos croisés de parlementaires, de responsables de services de renseignement, d'universitaires, de hauts responsables administratifs et de journalistes ont contribué à répondre à cette question. Les actes

46. Voir les parties 1 et 2.
47. Proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, loi 2025-532 du vendredi 13 juin 2025.
48. Projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité, n°1779.

de ce colloque[49] sont publiés dans le recueil des dix ans de la CNCTR, qui paraît en même temps que le présent rapport d'activité.

La commission a participé, les 5 et 6 novembre 2025 à Zurich, à l'invitation de l'organisme suisse de contrôle des services de renseignement, à la Conférence européenne de contrôle du renseignement. Celle-ci réunit de manière régulière et informelle les autorités nationales de contrôle en matière de renseignement de nombreux pays d'Europe et du Canada.

La forme de ces autorités varie selon la tradition institutionnelle et juridique de chaque pays. Certaines autorités sont d'une nature administrative très comparable celle de la CNCTR, d'autres ont une nature parlementaire ou encore juridictionnelle. Plusieurs pays répartissent la fonction entre plusieurs autorités de contrôle distinctes.

Par-delà ces différences, de tels échanges donnent à la commission l'occasion de renforcer ses liens avec ses homologues, d'échanger avec eux sur les dimensions juridiques, institutionnelles et opérationnelles d'une surveillance efficace et responsable du renseignement mais également d'aborder les difficultés auxquelles peuvent se heurter les structures de contrôle.

Enfin, la commission a poursuivi ses échanges avec le monde universitaire. Elle accorde de l'importance à ceux-ci car ils contribuent à la reconnaissance du droit du renseignement comme une branche à part entière du droit et ils favorisent la connaissance et l'analyse par les chercheurs, les enseignants et les étudiants du cadre légal français.

Elle a contribué à la formation initiale et continue des agents et des cadres des services de renseignement lors des sessions organisées par l'Académie du renseignement, placée sous l'autorité du Premier ministre et membre de la communauté française du renseignement. Elle est

49. Voir recueil des 10 ans sur le site internet de la CNCTR dans la rubrique « nos événements ».

ainsi intervenue à une dizaine de reprises en 2025. Ces interventions permettent à la commission de mieux faire connaître son action et de répondre de manière directe aux interrogations des agents et cadres de terrain qui reçoivent à ces formations.

Dans le même esprit, des membres du collège de la commission ont participé à plusieurs sessions de formation continue organisées par l'école nationale de la magistrature. Alors, d'une part, qu'il n'est pas rare qu'une enquête de police administrative précède la saisine de l'autorité judiciaire et, d'autre part, que les investigations de police judiciaire sont susceptibles de recourir aux mêmes techniques mais dans un cadre juridique différent, ces échanges ont une grande importance aux yeux de la commission.

3.2. Des moyens constants

En 2025, la commission a mené l'ensemble de ses missions à ressources humaines constantes.

Ces ressources sont la richesse pour la commission. Elle compte 22 collaborateurs, dont 14 chargés de missions de contrôle et 9 membres du collège. Parmi ces derniers, quatre sont des parlementaires qui participent aux délibérations plénières de la commission. Le travail quotidien repose effectivement sur les cinq membres permanents, dont quatre à temps plein.

La commission a connu en 2025 des changements nombreux : président, personnalité qualifiée, secrétaire général, près du tiers des chargés de mission.

La diversité des profils et des cultures professionnelles des agents de la commission[50] est indispensable pour entretenir la pluridisciplinarité qu'exige l'ampleur de ses missions et la variété des services qu'elle doit contrôler.

Il apparaît désormais indispensable de renforcer ses moyens, compte tenu de la hausse tendancielle du nombre des demandes : + 50% depuis 2016 et + 15% depuis 2021, de la complexité croissante des techniques que la commission se doit d'analyser en profondeur pour rendre un avis réellement éclairé sur la compatibilité d'une demande avec le cadre légal, et de l'absence à ce jour de solution globale de contrôle *a posteriori* à distance qui permettrait de gagner en efficacité.

La modestie des moyens humains (emplois et masse salariale) octroyés en 2025 place la commission dans une situation difficile.

La réitération de cette configuration en 2026 fait peser un risque critique sur sa capacité à remplir la mission qui lui a été confiée. Les moyens alloués aux principaux services de renseignement ont notablement crû ces dernières années. Cette croissance est justifiée par des impératifs de protection de la Nation, au-delà de la seule politique publique du renseignement. La CNCTR ne suggère bien entendu pas une quelconque indexation de ses propres moyens sur cette croissance ; elle appelle en revanche l'attention sur un risque réel de décrochage.

Les moyens de la commission en 2024 et 2025		
	2024	2025
Nombre d'agents	22	22
Créations d'emplois autorisées par le législateur (« Schéma d'emploi »)	+2*	0
Nombre de membres du collège	9	9
	Dont 4 à temps plein	Dont 4 à temps plein
Masse salariale	3 035 601	3 151 262

* *Création de deux postes dans les fonctions support, notamment le système d'information, développé et géré jusqu'en 2023 par un seul agent.*

50. Magistrats judiciaires et administratifs, profils scientifiques et techniques, commissaire de police, officier supérieurs de gendarmerie, ingénieur de l'armement, douanier, analystes.

3.3. La CNCTR rappelle la persistance de deux sujets non réglés : l'absence d'encadrement des échanges entre services de renseignement français et étrangers et la question des « fichiers de souveraineté »

3.3.1. L'absence d'encadrement des échanges entre services de renseignement français et étrangers

Dans son arrêt de grande chambre *Big Brother Watch e.a. c. / Royaume-Uni et Centrum för rättvisa c. / Suède* du 25 mai 2021, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a admis la justification des partages de données entre services de renseignement de plusieurs pays mais a jugé nécessaire, sauf à vider de sa substance la protection accordée par la Convention européenne, un encadrement de tels échanges et leur supervision par une autorité indépendante également capable de les contrôler. La Cour a estimé qu'en l'espèce, l'encadrement des échanges entre les services de renseignement britanniques et la *National security agency* des États-Unis d'Amérique était satisfaisant.

La CNCTR a exposé à plusieurs reprises, avant et après cette décision, la nécessité que le Gouvernement et le législateur français tirent de cette décision les conclusions qui s'imposent[51]. En l'absence d'avancée, elle réitère donc cet appel.

Elle souligne que, non content de ne prévoir aucun encadrement, notre droit positif exclut doublement la possibilité de contrôler de tels échanges.

51. Voir rapport d'activité 2018, p. 50 et s., rapport d'activité 2021, p. 50 et s., rapport d'activité 2022, p. 69 et s., rapport d'activité p. 82 et s., rapport d'activité 2024, p. 102.

D'une part, les dispositions de l'art. L. 833-2 relatives aux missions de la CNCTR prévoient qu'elle peut « *solliciter du Premier ministre tous les éléments nécessaires à l'accomplissement de ses missions (…) à l'exclusion des éléments communiqués par des services étrangers ou par des organismes internationaux (…)* ». D'autre part, le sujet est largement soustrait au contrôle parlementaire puisqu'aux termes de l'art. 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et instituant la délégation parlementaire au renseignement, celle-ci « *(…) peut, dans la limite de son besoin d'en connaître, solliciter du Premier ministre la communication de (…) tout autre document, information et élément d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa mission. / Ces documents, ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter (…) sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement* ».

Les échanges entre services de renseignements français et étrangers sont légitimes et nécessaires à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation. L'objectif de leur encadrement doit être de répondre à l'exigence claire posée par la CEDH et non de les remettre en cause ni de les entraver.

Sans qu'il revienne à la commission de prescrire les éléments d'un tel encadrement, celui-ci pourrait répondre aux principes et exigences suivants :

- Le principe de réciprocité, comme il est de règle en matière d'entraide administrative internationale ;

- S'agissant des informations transmises par les services français, d'une part le principe que la loi de l'État de destination l'autorise à recueillir dans des circonstances comparables des informations de même nature et, d'autre part, l'exigence que l'État de destination justifie de garanties suffisantes en termes d'utilisation, de conservation et de non-divulgation des données ;

- S'agissant des informations reçues par des services français de leurs partenaires étrangers, le principe symétrique que la loi française permette le recueil d'informations de même nature dans des circonstances comparables.

La mission de contrôle de la CNCTR devrait s'étendre aux transmissions d'informations recueillies par les services français en application du Livre VIII du CSI et aux réceptions de telles informations par des partenaires étrangers lorsqu'elles sont de même nature. La mission de contrôle par une autorité indépendante ainsi définie pourrait être adaptée selon que l'État partenaire est, ou non, partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3.3.2. La question des « fichiers de souveraineté »

L'art. L. 841-2 dispose que le Conseil d'État est compétent pour connaître des requêtes concernant la mise en œuvre de la loi du 6 janvier 1978 « informatique et libertés » dans des traitements intéressant la sûreté de l'État ; l'art. R. 841-2 établit la liste de ces traitements.

Pour autant, il n'est pas certain que ces dispositions donnent la définition et la liste précises de ce que les services de renseignement dénomment « fichiers de souveraineté ».

Ceux-ci sont susceptibles de contenir, outre des données issues de techniques de renseignement, des données de provenance différente, y compris de services étrangers, ou susceptibles de révéler l'identité de sources du service, ou encore des analyses propres au service. Les services de renseignement français en déduisent que le contrôle de la CNCTR ne peut s'étendre à ces fichiers.

Comme à propos de la question précédente, la commission a plusieurs fois signalé les difficultés qui résultaient de cette position[52].

Ces difficultés n'ont pas trait aux éléments que la loi ne charge pas la commission de contrôler. L'art. L. 833-2, déjà mentionné, exclut par exemple que la commission connaisse d'éléments qui pourraient lui donner connaissance de l'identité d'une source. La commission n'étant pas davantage chargée d'apprécier la stratégie des services ou l'efficacité de leur action, elle n'entend nullement étendre son contrôle aux analyses ou aux synthèses qui exposent cette action.

La commission se borne à rappeler que des données collectées en application des dispositions du Livre VIII du CSI doivent en respecter les dispositions où qu'elles soient conservées. Elle doit donc être en mesure d'y accéder. Elle ajoute que la seule dénomination d'un fichier ou d'un dossier ne suffit pas à en déterminer ou garantir le contenu. Une telle dénomination n'est donc pas, en tant que telle, de nature à la priver de l'accès légal dont elle dispose.

La CNCTR est convaincue qu'il est possible de mettre au point les modalités juridiques et techniques susceptibles de concilier les nécessités de cet accès et les limites de celui-ci. Se fondant sur la confiance établie entre les services de renseignement et elle-même et les appelle, ainsi que la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à entreprendre ce travail.

3.4. Parmi les sujets de vigilance, les algorithmes et le déchiffrement tiennent une place particulière

Deux sujets importants relatifs au droit du renseignement ont marqué l'année 2025 et resteront d'actualité en 2026 : les buts et le contenu de la technique dite de l'algorithme, d'une part, et la question du chiffrement des communications, d'autre part.

52. Voir notamment rapport d'activité 2019, p. 75, rapport d'activité 2020, p. 74, rapport d'activité 2022, p. 71, rapport d'activité 2023, p. 85,

3.4.1. Algorithme : un rendez-vous manqué en 2025, qui offre l'occasion d'une sécurisation et d'une clarification

L'art. L. 851-3 du CSI crée la technique de renseignement dite de l'algorithme, qui permet de détecter des signaux faibles, susceptibles d'être la manifestation d'une menace. Une fois levé l'anonymat qui couvre ce signal, une surveillance basée sur d'autres techniques de renseignement peut permettre de confirmer ou d'infirmer le risque.

La commission renvoie à l'étude qu'elle a consacrée à cette technique dans son rapport d'activité 2024 : « l'algorithme au sens du code de la sécurité intérieure ; d'une vision fantastique à une réalité juridique ».

L'algorithme ne peut être employé que par les services de renseignement spécialisés. Il doit, comme toute technique, répondre à la finalité qu'il poursuit, telle que limitativement déterminée par l'art. L. 811-3. Pour garantir ce lien, il repose sur des données issues des réseaux de communication et susceptibles de traduire le comportement d'une personne présentant un risque ou une menace en rapport avec une telle finalité.

Conçue par la loi de 2015 pour détecter des connexions susceptibles de révéler des menaces terroristes[53], la technique a été étendue à la prévention des ingérences étrangères (finalité 2) ou des menaces pour la défense nationale (finalité 1) par la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

L'article 15 de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, issue d'une proposition de loi d'origine sénatoriale, prévoyait, dans sa version définitivement adoptée par le Parlement le 29 avril 2025, d'étendre le recours à la technique de l'algorithme à la finalité 6,

53. Dispositif initialement expérimental prévu par l'article 25 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, prorogé à deux reprises, avec l'article 17 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, puis, dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, par la loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, puis pérennisé par l'article 15 de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

afin de permettre la détection de menaces relevant de certaines formes de criminalité et de délinquance organisées (trafic de stupéfiants, trafic d'armes et d'explosifs, blanchiment de leurs produits[54]). La disposition adoptée retenait la rédaction que la commission, saisie par le Premier ministre d'un projet d'amendement aux dispositions de l'article 8 de la proposition de loi, avait proposée dans sa délibération n°1/2025 du 13 mars 2025[55].

Le Conseil constitutionnel a été saisi de ces dispositions. Il a procédé, avant de délibérer, à l'audition du président de la CNCTR. Dans sa décision n°2025-885 DC du 12 juin 2025, il a jugé que l'extension de l'usage de l'algorithme à la finalité 6 poursuivait les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions (*cons.* 122). Toutefois, invité par la saisine à se prononcer sur les dispositions introduites en 2021 et relatives à l'utilisation dans les algorithmes des adresses complètes des ressources utilisées sur internet, ou URL[56], il a jugé que cette utilisation n'était pas assortie de garanties suffisantes pour assurer une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions et le droit au respect de la vie privée (*cons.* 127 et 128). Il a donc jugé contraires à la Constitution tant les dispositions de 2021 autorisant l'utilisation des URL[57] que celles de la loi déférée étendant à la finalité 6 l'utilisation des algorithmes. Cette extension n'est censurée qu'en raison de l'absence de garanties entourant l'utilisation des URL.

Consultée en 2021 sur le projet de loi incluant les URL parmi les données pouvant être utilisées par les algorithmes, la commission avait estimé cette inclusion possible. Elle avait toutefois souligné, comme déjà

54. Etaient plus précisément visées les « menaces relatives à la criminalité organisée et à la délinquance organisée portant sur des délits punis de dix ans d'emprisonnement en tant qu'elles concernent le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes et de produits explosifs, l'importation et l'exportation de ces marchandises prohibées commises en bande organisée ainsi que le blanchiment des produits qui en sont issus ».

55. Consultable sur le site de la commission : cnctr.fr.

56. *Uniform resource locator*.

57. Article 15 de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 mentionné *supra*.

en 2016[58], la spécificité des URL, qui sont des données de connexion au sens de l'article L. 851-1, mais qui peuvent également contenir des données relatives au contenu des correspondances échangées[59].

DONNÉES DE CONNEXION, DONNÉES RELATIVES AU CONTENU DES CORRESPONDANCES, URL : DE QUOI S'AGIT-IL ?

Les données de connexion sont les données techniques qui ont permis l'acheminement d'une communication électronique, dont elles constituent les traces. Elles constituent un « contenant », qui ne donne en principe pas d'indication sur le « contenu » échangé. Elles présentent néanmoins un caractère sensible en ce qu'elles peuvent fournir des indications sur la vie privée, comme les habitudes de la vie quotidienne, les lieux de séjours ou les déplacements.

L'URL est une chaîne de caractères alphanumériques qui dirige vers des « lieux » numériques et permet ainsi l'acheminement de communications. Elle constitue, en cela, une donnée de connexion.

Mais une URL peut comporter, en outre, des indications sur les informations consultées[60]. Par exemple l'URL *https://www.dunod.com/sciences-techniques/equations-differentielles-cours-et-exercices-corriges* révèle des informations sur le contenu de la page à laquelle elle permet d'accéder : des cours et exercices relatifs aux équations différentielles.

Les URL combinent ainsi des données de connexion et des données de contenu.

Le Conseil constitutionnel a, certes, relevé les garanties apportées par le contrôle de la CNCTR sur la technique de l'algorithme (*cons.* 125 et 126). Cependant, s'appuyant sur le caractère mixte des URL et sur l'incidence de ce que révèlent les URL de la vie privée, il a jugé que

58. Délibération n° 1/2016 du 14 janvier 2016, consultable sur le site cnctr.fr.
59. Délibération n°2/2021 du 7 avril 2021, notamment pages 4 à 7.
60. Délibération n° 2015-455 du 17 décembre 2015 de la CNIL.

leur usage dans un algorithme devait être encadré par des conditions « *tenant notamment à la nature des données révélées par les adresses complètes de ressources utilisées sur internet* ».

La CNCTR est convaincue qu'un équilibre entre le droit au respect de la vie privé et l'objectif de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions peut, en ce domaine, être atteint.

Le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 adopté en conseil des ministres le 8 avril 2026 et déposé le même jour sur le bureau de l'Assemblée nationale comporte, en son article 18, des dispositions tendant à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel. Outre la réintroduction de l'extension de la technique à la finalité 6, le projet de texte précise et décrit les catégories d'URL susceptibles d'être employées dans un algorithme et renforce les dispositions relatives à la consultation de la CNCTR sur tout projet d'algorithme. La commission estime que ces dispositions sont de nature à répondre aux exigences constitutionnelles.

Cette sécurisation est importante aux yeux de la commission, qui rappelle son attachement à un examen et un contrôle rapprochés de la technique de l'art. L. 851-3 à chacune de ses étapes.

En premier lieu, l'examen d'un projet d'algorithme, qui précède l'avis de la commission et l'autorisation du Premier ministre, doit convaincre le collège de la commission que la menace en cause et la difficulté d'identifier les personnes qui en sont porteuses justifient le recours à un algorithme. Il en va de même des signaux faibles qui seront recherchés et de leur rapport suffisamment direct avec la finalité poursuivie. Les réglages des paramètres mis en œuvre pour répondre à ces objectifs doivent répondre au principe de proportionnalité : ils ne doivent pas produire un trop grand nombre de signaux. L'examen quotidien des demandes de levée d'anonymat sur les signaux issus d'un algorithme permet à la commission d'en observer les variations.

En deuxième lieu, les mêmes exigences et les mêmes analyses sont appliquées à toute demande substantielle de modification d'un algorithme : une telle modification a la même nature qu'une demande initiale.

En troisième lieu, la commission doit, avec l'aide du GIC qui est légalement le seul opérateur d'un algorithme, pouvoir en auditer le fonctionnement, jusqu'au détail du code informatique.

En quatrième lieu et ainsi que le prévoit la loi, toute demande de renouvellement d'un algorithme doit comporter une analyse de la pertinence des signalements produits, afin que puissent être appréciées de manière continue et fréquente[61] la justification et la proportionnalité de la technique.

Le débat sur ce projet doit également permettre une clarification.

En premier lieu, la décision du Conseil constitutionnel a mis en évidence la nécessité que la loi, si elle entend permettre l'utilisation d'URL par cette technique de renseignement, prévoie explicitement les garanties et les limites de cette utilisation. La commission aurait veillé à l'existence de telles garanties si elle avait été appelée, à partir de 2021, à se prononcer sur un projet d'algorithme recourant à des URL ; leur mention expresse dans la loi consolidera le dispositif. En second lieu, le secret de la défense nationale s'oppose à ce que l'objet et le fonctionnement des algorithmes existants ou à venir soient décrits avec précision. Cette contrainte frustre la légitime attente de l'opinion et handicape l'explication de ce qu'est et n'est pas cette technique. Pourtant, la CNCTR considère qu'un algorithme, au sens de la loi française, est le contraire d'une surveillance de masse et que l'équilibre entre protection des intérêts fondamentaux de la Nation et protection de la vie privée est mieux garanti par un algorithme que par d'autres moyens moins discriminants et moins contrôlés.

61. La première autorisation d'exploitation d'un algorithme est donnée pour une durée maximale de deux mois. Le renouvellement peut être autorisé pour une période d'au plus quatre mois.

3.4.2. Le chiffrement des communications : une avancée pour le respect du droit à la vie privée, un défi pour le renseignement dans un État démocratique

La mise en œuvre de mesures de surveillance secrètes pour protéger les intérêts fondamentaux de la Nation doit, dans un État démocratique, s'articuler avec le respect du droit de la vie privée des citoyens.

Cette articulation est particulièrement délicate lorsqu'est en cause la surveillance de communications chiffrées. Comme l'a relevé la CEDH, le chiffrement protège le droit au respect de la vie privée mais peut être utilisé par des criminels, ce qui rend les enquêtes plus difficiles (*CEDH, 3° section, 13 février 2024, Podchasov c/ Russie, n° 33696/19*, §§ 76 et 78).

Or, si les interceptions de sécurité permettent en principe d'accéder au contenu des communications, il en va différemment lorsque ces dernières sont chiffrées.

Ainsi, l'emploi de plus en plus répandu des messageries chiffrées a réduit de façon majeure l'intérêt des interceptions de sécurité et conduit à un recours croissant au recueil de données informatiques, comme exposé dans la partie 1 du présent rapport. En effet, cette technique permet d'accéder aux données de l'appareil sans que le chiffrement fasse obstacle à leur lecture. Elle est toutefois particulièrement intrusive et complexe à mettre en œuvre.

La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante. Alors qu'il n'y a aucune raison valable que, lorsqu'une surveillance est justifiée, des renseignements utiles à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation y échappent au seul motif qu'ils sont chiffrés, le risque est réel qu'une capacité de déchiffrement fragilise une protection bénéficiant à tous.

C'est dans ce contexte que le Parlement a, en 2025, envisagé successivement deux options opposées.

La première consistait à imposer aux fournisseurs de services de messagerie chiffrée de donner un accès au contenu chiffré. Au début de l'année 2025, le Sénat a en effet introduit, lors de l'examen en séance publique de la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, un article 8 *ter*[62] modifiant l'article L. 871-1 du CSI afin de substituer à l'obligation, jugée peu opérationnelle, pour les opérateurs de messageries chiffrées de fournir les « *conventions permettant le déchiffrement des données* » mais offrant aussitôt la possibilité de s'y soustraire « *si ceux-ci démontrent qu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire à ces réquisitions* », celle de mettre en œuvre, sans échappatoire, « *les mesures techniques nécessaires afin de permettre d'accéder au contenu intelligible* ».

Cet article a été supprimé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale[63], compte tenu, selon elle, des risques d'atteinte aux droits fondamentaux, et notamment au droit au respect de la vie privée, en ce que la mesure permettrait de mettre en place des « portes dérobées » fragilisant, pour tous, la possibilité de recourir au chiffrement alors qu'il constitue un moyen de protéger le droit au respect de la vie privée et le secret de la correspondance en ligne.

La seconde option a consisté, à l'inverse, à interdire de manière générale et absolue qu'une obligation telle que celle envisagée par l'article 8 *ter* puisse être imposée, qu'il s'agisse de chiffrement ou de tout autre mécanisme permettant un accès non consenti aux données protégées. Ainsi en septembre 2025, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité, le Sénat a introduit[64] un article 16 *bis* prévoyant qu'il ne pouvait être imposé aux opérateurs de messageries chiffrées d'intégrer des dispositifs visant à « *affaiblir volontairement la sécurité des systèmes d'information et des communications électroniques tels que des clés de déchiffrement maîtresses* ».

62. Amendement N° 73 rect. ter du 28 janvier 2025.
63. Amendements n° CL44 du 21 février 2025 et n^{os} CL176,CL205 CL282, CL312 et CL335 du 28 février 2025.
64. Amendement n° 1 rect. quinquies du 12 mars 2025.

L'article 16 *bis* prohibe également « *tout autre mécanisme*[65] *permettant un accès non consenti aux données protégées* ». L'attention doit être appelée sur le fait que ces dispositions ne font aucune distinction entre les investigations conduites dans le cadre de la police administrative et celles prescrites par l'autorité judiciaire. Il doit également être souligné qu'elles pourraient, compte tenu de leur rédaction, être interprétées comme étendant l'interdiction qu'elles prévoient à toute autre donnée que celles qui sont chiffrées, dès lors qu'elles sont protégées.

Cette disposition n'a, à ce jour, pas été adoptée définitivement.

La commission observe que, dans un cas comme dans l'autre, peu d'éléments ont éclairé les débats de 2025. Elle recommande que tout projet de réforme relative au chiffrement, quelle que soit son orientation, soit fondé sur une analyse juridique approfondie, reposant sur des expertises techniques les plus complètes possibles, et que l'ensemble de ces éléments soient offerts au débat dans une étude d'impact complète.

En tout état de cause, un tel projet devra être compatible avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'article 8 de cette convention stipule que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée* ». Le paragraphe 2 de ce même article ménage toutefois à l'autorité publique la possibilité de s'ingérer dans l'exercice de ce droit « *pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire (...) à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales (...)* ».

Lorsque sont en cause des mesures de surveillance secrète destinées à protéger la sécurité nationale, la Cour européenne des droits de

65. L'Assemblée nationale ajoutera « ou processus » : amendement CS358 du 5 septembre 2025.

l'homme reconnaît aux autorités nationales une certaine marge d'appréciation dans le choix des moyens propres à atteindre « *le but légitime que constitue la protection de la sécurité nationale* » (*CEDH, grande chambre., 4 décembre 2015, Roman Zakharov c/ Russie, n° 47143/06*, § 232).

Toutefois, la cour vérifie, d'une part, que la mesure est « *prévue par la loi* », c'est-à-dire accessible et prévisible, et, d'autre part, que cette mesure est « *nécessaire dans une société démocratique* », ce qui suppose « *l'existence de garanties adéquates et effectives contre les abus* » (*id*), appréciées en fonction des circonstances de l'espèce (nature, portée et durée des mesures éventuelles, autorité de contrôle, type de recours, *etc.*).

Appliquant ces principes généraux, la cour a examiné la compatibilité avec l'article 8 des dispositions légales russes faisant obligation aux opérateurs de communication de conserver le contenu de toutes les communications par internet, de donner aux autorités russes accès à ces données sur leur demande et le cas échéant de déchiffrer les messages (affaire *Podchasov c/ Russie* du 13 février 2024 déjà citée).

Après avoir rappelé que le chiffrement protège le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances en ligne, et qu'il contribue à assurer la jouissance d'autres droits fondamentaux tels que la liberté d'expression (*Id.,* § 76), la cour a relevé que l'obligation pour les opérateurs de déchiffrer des communications chiffrées de bout en bout fragilise nécessairement le chiffrement pour tous les utilisateurs, indistinctement, « *y compris des personnes qui ne présentent pas de menace pour un intérêt public légitime* ». Elle en a déduit que cette obligation n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis (§§ 76 à 79) et ne peut dès lors être considérée comme nécessaire dans une démocratie (*id,* § 80).

Un éventuel projet législatif français devra s'inscrire dans le cadre ainsi tracé.

Études

Étude 1. Le principe de proportionnalité

Contribution de M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président honoraire du Conseil d'État, ancien Secrétaire général du Gouvernement

Les origines du principe de proportionnalité

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'Éthique 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.

Les juridictions américaines se sont même 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 d'appréciation à l'autorité publique, alors que les juridictions continentales pratiquent un contrôle plus approfondi.

Le contrôle de proportionnalité ne comporte pas selon moi 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.

La diffusion du principe et du contrôle de proportionnalité, ce n'est absolument pas une source d'abattement, mais c'est vraiment un facteur de confiance. C'est à la fois la confiance des citoyens et c'est aussi, 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.

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, un parallèle peut être fait 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.

Principe de proportionnalité et technologisation de la surveillance

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. Le recours à des technologies extrêmement sophistiquées est donc, 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. 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.

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.

Je suis le témoin d'un âge ancien. 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, j'ai quitté le ministère de la Justice et je suis devenu directeur des libertés publiques au ministère de l'intérieur. La première note que j'ai faite 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 tomba dans les oubliettes, jusqu'à ce que la France soit le 24 avril 1990 condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme. J'ai présenté 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 se sont emparées de ce sujet et qu'il a été décidé de légiférer là-dessus en 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.

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 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 au commun des mortels. Aujourd'hui, les questions se posent dans des termes très différents. Il faut y faire face. 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.

Étude 2. Le contrôle *a posteriori* raconté par celles et ceux qui y participent

Cette étude a pour objet d'exposer de manière concrète la fonction de contrôle exercée par la CNCTR dans les services de renseignement et de donner la parole à chacun.

Elle repose sur des témoignages des deux parties prenantes : d'une part des chargés de mission et des membres du collège de la commission, qui conduisent les contrôles et, d'autre part, les équipes qui représentent les services contrôlés lors de ces opérations.

La Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et la Direction nationale du renseignement territorial (DNRT) ont bien voulu se prêter à cet exercice. La CNCTR les en remercie vivement.

INTRODUCTION

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.

Il existe, schématiquement, 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 ;

- 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.

La commission effectue ces contrôles selon deux méthodes :

- en se rendant dans les locaux des services, pour y effectuer des contrôles sur pièces et sur place, au contact direct des agents concernés ;

- ou à distance, depuis ses propres locaux, grâce à des outils informatiques sécurisés que le groupement interministériel de contrôle (GIC), service placé sous l'autorité du Premier ministre, met à sa disposition et à celle des services de renseignement.

Pour mener sa mission de contrôle, la CNCTR dispose d'un accès permanent, complet et direct à tous les renseignements collectés, transcrits et extraits lors de la mise en œuvre des techniques de renseignement, aux documents rendant compte de ces opérations, aux dispositifs de traçabilité de ces renseignements ainsi qu'aux locaux dans lesquels ils se trouvent.

Le contrôle de la CNCTR est fondamentalement un contrôle de légalité. Il ne porte ni sur l'opportunité, ni sur les choix opérationnels

des services, ni davantage sur l'efficacité de leur action. Pour autant, la connaissance et la compréhension du contexte et des circonstances sont nécessaires à la bonne appréciation du respect des critères légaux de nécessité, de proportionnalité et de subsidiarité.

Il repose sur le principe du contradictoire. La CNCTR tient au dialogue avec les services et à la dimension pédagogique du contrôle. Un contrôle est fréquemment l'occasion de clarifier des incompréhensions du cadre légal, d'expliquer la doctrine de la commission ou de partager l'analyse des services de renseignement au sujet de difficultés d'application.

Enfin, à la différence du contrôle *a priori* des demandes des services, qui est exhaustif, le contrôle *a posteriori* est nécessairement sélectif. Il appartient à la CNCTR de choisir les cibles ou les thèmes de ses contrôles, en rapport avec les enjeux et les risques de la surveillance.

La commission réalise environ 120 opérations de contrôle chaque année. Si elle ne rend pas public le nombre d'opérations dans chaque service, celui-ci est logiquement déterminé en proportion de la part de chaque service dans l'ensemble de l'action de renseignement.

LA PRÉPARATION DES CONTRÔLES ET SES ATTENTES

Contrôlez-vous l'ensemble des techniques de renseignement mises en œuvre par les services de renseignement ?

C'est essentiellement lors du contrôle *a priori*, dans le traitement du flux des demandes des services, que les chargés de mission et les membres du collège de la commission signalent des dossiers qu'il conviendra de contrôler ultérieurement. Il n'y a pas de contrôle *a posteriori* systématique de l'ensemble des dossiers.

Christine, chargée de mission à la CNCTR

Si le contrôle *a posteriori* n'aborde, en proportion, qu'une faible partie des surveillances techniques autorisées dans le cadre du contrôle *a priori*, les signalements permettent d'isoler les techniques, cibles ou manœuvres de renseignement revêtant des enjeux particuliers et donnent une portée significative aux contrôles sur place.

François, chargé de mission à la CNCTR

Comment choisissez-vous alors les dossiers que vous contrôlez et le type de contrôle que vous souhaitez effectuer ?

Le but est de vérifier la régularité de l'exploitation des données dans des dossiers ayant attiré l'attention de la commission, par exemple :

- lorsque sont concernées directement ou indirectement des professions protégées au sens des articles L. 821-7 et L. 854-3 du code de la sécurité intérieure (CSI) : parlementaires, magistrats, avocats, journalistes ;

- lorsque des techniques sont considérées comme les plus intrusives : recueil de données informatiques, captation d'images, captation de son. Une attention particulière est portée tant à la motivation du recours à la technique : vérification que la motivation correspond à la réalité des éléments déjà obtenus par le service, notamment en étudiant les données brutes et les bulletins de renseignement déjà rédigés, pertinence de la poursuite de la surveillance, qu'à son exécution : respect des conditions édictées par la loi, contrôle du lien entre la finalité et les informations capitalisées par le service.

- Lorsque des surveillances durent longtemps. Le contrôle doit en vérifier régulièrement la pertinence, c'est-à-dire la persistance de la menace.

Anne, chargée de mission à la CNCTR

Les contrôles sont répartis selon un calendrier qui est établi sur plusieurs mois. Cela permet de communiquer à l'avance les dates de nos contrôles aux services concernés. Chaque service de renseignement fait l'objet de contrôle *a posteriori* mais cela est pondéré évidemment à sa taille et à son poids dans le nombre de techniques qu'il met en place. Ainsi, comme vous pouvez l'imaginer, la DGSI et la DGSE font l'objet de davantage de contrôles que d'autres services comme le service national du renseignement pénitentiaire, le SNRP, ou encore la DNRT.

Christine, chargée de mission à la CNCTR

Le contrôle exercé par la CNCTR est juridique mais il implique une bonne compréhension des menaces légitimant les différentes surveillances. Dès lors, le contrôle *a posteriori* est l'occasion de solliciter une présentation thématique relative à une menace particulière, un enjeu géopolitique ou de sécurité intérieure. Cette dimension thématique préside également au choix des cibles mises à l'ordre du jour et permet à la CNCTR de demeurer pertinente dans son dialogue avec les services.

François, chargé de mission à la CNCTR

Une part importante des contrôles que nous effectuons vise la surveillance internationale opérée par les services du premier cercle. Ces contrôles sont particuliers car dans ce domaine, seule l'exploitation des données est soumise à l'avis de la CNCTR, et non leur recueil. Il s'agit donc essentiellement de vérifier, d'une part, que les recherches effectuées par les agents des services, au sein des données brutes recueillies, se fondent bien sur une autorisation, et d'autre part, que les données qu'ils extraient sont indispensables à la poursuite des finalités sur lesquelles l'autorisation a été fondée. Nous sommes particulièrement vigilants à ce que la surveillance opérée dans ce cadre respecte les limites posées par la loi en ce qui concerne le territoire national. Nous contrôlons par ailleurs que les données recueillies sont bien supprimées dans les délais imposés par le cadre légal, selon leur nature.

La quantité et la technicité des données exploitées dans ce domaine nécessitent la mise en œuvre par les contrôleurs d'outils de traitement particuliers, permettant de détecter, parmi les très nombreuses opérations réalisées chaque jour par les agents des services, les pratiques qui seraient susceptibles de s'écarter du cadre légal.

Guillaume, chargé de mission à la CNCTR

Comment préparez-vous les contrôles a posteriori du côté de la CNCTR ? Quelles sont vos attentes ?

Avant chaque contrôle, une préparation est nécessaire. Nous devons faire un certain nombre de vérifications :

- tout d'abord, je vérifie les signalements les plus anciens, afin de les traiter dans un délai utile, après avoir actualisé la situation et vérifié si le contrôle apparait toujours opportun ;
- je vérifie ensuite les signalements dont l'urgence a été relevée, afin de les traiter prioritairement ;
- pour chaque cible dont le contrôle apparait pertinent, je réalise une étude complète de la cible en question. J'étudie ainsi son profil, les techniques de renseignement qui font l'objet d'une autorisation en cours, qu'elles soient mises en œuvre ou non, ainsi que les derniers éléments recueillis par le service (données brutes accessibles, bulletins de renseignement rédigés), afin d'être en mesure de cerner les questions qui se posent et d'identifier les éléments que le contrôle doit faire ressortir, afin d'interagir utilement avec le service lors du contrôle ;
- une fois l'ordre du jour préparé, celui-ci est évoqué avec le second chargé de mission qui participera au contrôle ainsi qu'avec le membre du collège qui le conduira . Le cas échéant, cet échange conduit à modifier notre ordre du jour ;
- Les dossiers sont alors communiqués au service.

Christine, chargée de mission à la CNCTR

… Mais tel n'est pas le cas pour les contrôles de données, qu'ils soient relatifs à de la surveillance domestique ou à de la surveillance internationale.

Dans ce type de contrôle, il est en effet logique que la commission puisse observer les traces et les données exactement dans l'état où elles se trouvent au moment du contrôle. C'est une condition de l'effectivité de l'intervention de la commission.

Nicolas, chargé de mission à la CNCTR

Un contrôle mobilise des ressources importantes de la commission, qui en compte peu. C'est également un investissement important pour le service concerné. Une bonne préparation est donc une condition d'un contrôle sérieux et efficace. Le choix des dossiers ou des thèmes, tout comme leur nombre sont importants : ni trop ni trop peu et les bons ! Si un contrôle aléatoire est concevable, en particulier en contrôle dit de « données », la logique est d'avoir au départ un motif de contrôle et d'en vérifier ensuite la réalité et le bien-fondé.

Un membre du collège de la commission

Chaque contrôle est une occasion de s'assurer que l'orientation prise par les services dans la mise en œuvre des techniques de renseignement est toujours la bonne. L'objectif est d'abord le diagnostic, avant toute observation ou critique. J'attends d'un contrôle qu'il soit mené dans cet esprit, pour le service et la commission.

Cela dit, je dois admettre que cette question touche aussi à la schizophrénie du contrôleur. D'un côté, je rêve d'un contrôle où tout est conforme, de partager la moindre interprétation du cadre légal avec les agents de renseignement, et de n'être que le spectateur d'une parfaite démonstration du respect des règles par le service. Mais il faut bien l'avouer, un contrôle sans la moindre anomalie laisse une pointe d'inquiétude : avons-nous bien ciblé ou bien cherché ? Et lorsqu'on débusque une faille, on éprouve le paradoxe de ne se sentir utile que lorsque les choses ne sont pas parfaites.

Guillaume, chargé de mission à la CNCTR

Le contrôle *a posteriori* a une fonction fondamentalement juridique. Mais il a également une vocation informative pour la commission, qui a besoin d'enrichir sa compréhension des enjeux, de connaître la manière dont le service les aborde et d'en cerner les spécificités. Cela améliore l'exercice de notre contrôle *a priori* des demandes ultérieures en rapport avec ces enjeux.

Symétriquement, le contrôle a un objectif d'information en sens inverse, de la commission vers le service. C'est en effet l'occasion pour elle de fournir des explications détaillées quant à son appréciation juridique de telle ou telle situation, de ce qu'il est possible ou non pour le service de solliciter au regard du cadre légal, et de revenir des avis défavorables qu'elle a rendus, afin d'expliciter son analyse juridique.

De manière générale, la commission attend avant tout du contrôle *a posteriori* qu'il soit un cadre d'échanges avec le service où chacun puisse, dans son rôle et avec un respect réciproque, s'exprimer avec liberté, franchise et confiance, et s'enrichir mutuellement.

Nicolas, chargé de mission à la CNCTR

Comment préparez-vous les contrôles du côté du service et quelles sont vos attentes ?

À la DNRT ?

Pour les contrôles de dossiers, dès la réception de l'ordre du jour par la DNRT, nous saisissons les services initiateurs des techniques de renseignement des dossiers qui font l'objet du contrôle. Nous leur demandons de rappeler le contexte de la prise en compte de leur cible, l'intérêt pour le service, de présenter les données obtenues grâce à l'exploitation des techniques de renseignement autorisées, de mentionner le lien avec l'actualité de la menace et les perspectives de suivi : poursuite ou non des techniques de renseignement, en fonction des renseignements qu'il reste à recueillir.

Nous faisons également un point avec le GIC DNRT afin de faire une synthèse pour chaque cible des transcriptions réalisées (interception de sécurité et recueil de données informatiques éventuellement).

Enfin, nous sollicitons les sous-directions thématiques pour d'éventuelles présentations requises par l'ordre du jour (nouvelles menaces, présentation d'une mouvance ...).

Les contrôles nous permettent de questionner librement les membres de la CNCTR sur des points de doctrine ou sur certaines de leurs avis défavorables ou de leurs demandes de renseignements complémentaires afin d'adapter, le cas échéant les argumentaires de nos demandes de techniques ultérieures.

Ces échanges permettent également d'évoquer les conditions de mise en œuvre plus spécifiques de certaines techniques.

Pour les contrôles en territoire, nous préparons les contrôles en deux temps :

- dans un premier temps, nous faisons le point avec les chefs de section et de groupe sur l'activité en cours en matière de techniques de renseignement mais également les demandes antérieurement sollicitées, les refus essuyés, les renouvellements prévus... Nous nous assurons ainsi de disposer de toutes les données qui pourront donner lieu à un échange constructif et pertinent avec la commission.

  Il peut également nous arriver de prendre un dossier concret en cours, sous techniques, pour illustrer notre activité auprès de la délégation et leur présenter la plus-value apportée par les renseignements collectés au moyen des techniques.

- à l'approche de la rencontre, nous vérifions également que les différentes instructions et doctrines sont bien respectées (ex : conditions et durée de conservation des retranscriptions d'interceptions de sécurité....).

Enfin, nous déterminons qui participera à l'entretien et incitons les personnes choisies à préparer une liste de questions.

Ainsi préparés, nous pouvons aborder le contrôle sereinement et en tirer les meilleurs enseignements.

Cela peut être également l'occasion pour les agents de demander des conseils sur la manière de motiver plus efficacement leurs demandes. Si elles ne permettent pas forcément de satisfaire toutes les attentes, les rencontres avec la CNCTR favorisent la compréhension et la confiance mutuelles.

Lila, responsable de pôle juridique de la DNRT

À la DGSI ?

Les cadres et modalités d'action de la DGSI sont souvent source de fantasmes et la confidentialité inhérente à ses missions ne lui permet pas toujours de pouvoir détailler, dans le débat public, ses moyens et son fonctionnement.

Dans ce contexte, l'existence d'un contrôle externe et indépendant est indispensable pour garantir aux citoyens que le cadre légal est respecté. C'est également une occasion et une opportunité pour la DGSI d'établir et de montrer qu'elle applique pleinement ce cadre.

En octroyant à la commission ce pouvoir de contrôle *a posteriori,* le législateur a par ailleurs créé les conditions d'un dialogue entre les services de renseignement et l'autorité de contrôle. La DGSI est ainsi amenée à échanger très régulièrement avec les membres et les chargés de mission.

La commission organise deux types de contrôles au sein des locaux centraux de la DGSI : des contrôles sont consacrés à la présentation de dossiers quand d'autres, plus « techniques », portent sur les données collectées grâce aux techniques de renseignement. Ils sont réalisés chaque semaine dans ses locaux.

Dans le premier cas, la commission communique à l'avance la liste des dossiers qui seront contrôlés. Cette procédure permet à la DGSI de mobiliser en amont les enquêteurs chargés du suivi de ces dossiers, qui peuvent se trouver en centrale ou dans les services territoriaux, et de préparer au mieux leur présentation.

S'agissant en revanche des contrôles portant sur les données collectées, la Commission ne nous communique pas la liste des techniques de renseignement auxquelles elle souhaite accéder. La DGSI ne procède donc à aucune action préalablement à ces contrôles et la Commission aura accès à l'intégralité des données recueillies telles qu'elles sont effectivement conservées à la date de sa venue.

Marc, responsable du pôle juridique de la DGSI

La liste des dossiers sur lesquels la commission souhaite obtenir des précisions est généralement communiquée une semaine avant la date du contrôle, parfois moins. Si la direction générale s'est organisée afin de présenter à la commission les éléments demandés, ce délai restreint ne permet pas toujours de s'assurer de la disponibilité des services chargés des dossiers.

Et à la DGSE ?

Lors de la préparation des contrôles, nous cherchons à éclairer la CNCTR sur la nécessité de la technique de renseignement.

Ces contrôles ont pour objectif de garantir à la CNCTR la transparence et la rigueur de notre gestion des autorisations. Ils illustrent notre engagement à traiter avec la plus grande attention les données sensibles qui nous sont confiées, ainsi que notre reconnaissance de la confiance placée en nos services.

Iris, responsable du pôle juridique de la DGSE

Au sein du service, la bonne application du Livre VIII du code de la sécurité intérieure s'appuie sur différents relais : une entité juridique placée auprès du directeur juridique qui est chargée du contrôle de conformité et constitue l'interlocuteur premier de la commission, et un réseau de référents juridiques placés au sein de l'ensemble des structures du service.

Lorsqu'un contrôle est annoncé, il revient en premier lieu à l'entité juridique de clarifier et de préciser les attentes de la CNCTR. Les référents juridiques de la structure à l'origine de la demande contrôlée sont ensuite sollicités pour préparer les contrôles. Dans ce cadre, des réunions peuvent être organisées afin de faire un point sur la thématique dans laquelle s'inscrit la technique contrôlée ou de passer en revue les modalités d'exploitation des techniques de renseignement contrôlées et les données transcrites ou extraites. L'objectif est en effet de clarifier l'importance de la thématique dans laquelle s'inscrit la technique de renseignement concernée par le contrôle pour le service ainsi que l'enjeu en renseignement et l'intérêt de la technique en question, afin d'en faire état à la commission.

De la même façon, lorsqu'une présentation sur un sujet spécifique est demandée en contrôle, les agents sont sollicités afin d'aboutir à une présentation cohérente et complète dans la perspective de l'échange avec la commission.

Ainsi, si le réseau de référents juridiques est un véritable moteur dans la préparation des contrôles, l'entité en charge des relations avec la commission reste très investie pour assurer la cohérence des présentations et permettre de répondre à l'ensemble des interrogations de la CNCTR.

Connaissez-vous et comprenez-vous les attentes de la CNCTR pour les contrôles qu'elle effectue ?

Pour la DGSI

Conformément à la mission que lui a assignée le législateur, la commission rend un avis sur les demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement en appréciant la nécessité et la proportionnalité de la technique au regard de l'atteinte qu'elle constitue au droit au respect de la vie privée. Ce contrôle *a priori* est doublé d'un contrôle *a posteriori*, réalisé pour partie dans les locaux de la commission et pour l'autre dans ceux de la Direction générale, afin de s'assurer de la conformité de la mise en œuvre des techniques qui ont été autorisées. Dans ce cadre, la commission vérifie que les techniques ont été mises en œuvre dans les délais et selon les modalités prévues par l'autorisation, que les durées de conservation des données brutes prévues par la loi sont respectées et que les transcriptions et extractions réalisées sont en lien avec les finalités prévues par la loi.

Ce contrôle sur place et sur pièces doit ainsi permettre à la commission d'obtenir des précisions ou éléments de contexte sur un dossier ou une thématique particulière ou de prendre connaissance des éléments recueillis au moyen des techniques de renseignement. Ce contrôle *a posteriori* permet aussi à la commission d'exercer son contrôle *a priori* de manière parfaitement éclairé : il lui permet de savoir comment la technique a été mise en œuvre et ce qu'elle a permis de recueillir et ainsi de pouvoir apprécier au mieux une éventuelle demande de renouvellement.

Pour la DGSE

La CNCTR doit disposer d'une analyse claire des techniques de renseignement envisagées pour évaluer leur conformité.

Afin de renforcer la compréhension des attentes de la CNCTR par les agents du service, l'entité juridique du service tente d'expliciter ses demandes au cours de la préparation des contrôles. De plus, outre les documentations en accès libre, les agents du service doivent effectuer une formation au cadre légal afin d'obtenir la possibilité d'effectuer une demande de technique de renseignement et d'accéder aux outils d'exploitation. Cela permet aux agents d'aboutir à une meilleure compréhension des attentes de la commission lors des contrôles.

Pour la DNRT

Les attentes de la CNCTR, autorité de contrôle, nous semblent parfaitement légitimes. Cette dernière réalise ses contrôles dans le cadre des missions qui sont énumérées aux articles L.833-1 à L833-11 du code de la sécurité intérieure.

Les contrôles sur site permettent aux membres de la commission de «prendre le pouls du terrain», de mieux appréhender les difficultés des services et leurs besoins en matière de techniques de renseignement. Lors de l'entretien, nous pouvons leur expliquer pourquoi nous privilégions certaines techniques de renseignement à d'autres, en fonction de la thématique ou du profil de la cible concernée.

Lors des contrôles de dossiers, nous avons conscience que la commission sélectionne les affaires qui nécessitent un suivi plus attentif de sa part, notamment lors de la mise en œuvre de techniques qui impliquent l'utilisation de moyens particulièrement lourds et intrusifs. Font également l'objet d'un suivi particulier les affaires relatives à des personnes surveillées sur une longue durée.

Nous nous efforçons de tout mettre en œuvre pour faciliter la mission de contrôle que le législateur a confié aux membres de cette commission afin que le contrôle bénéficie à chacune des parties et nous permettent de gagner en pertinence et en efficacité dans la mise en œuvre de nos activités de renseignement.

LE CONTRÔLE

Comment se déroulent les contrôles de la commission ?

Le contrôle *a posteriori* est d'abord un espace dans lequel le dialogue avec les services prend une forme plus naturelle que celle résultant d'échanges de courriels classifiés, ou de contacts téléphoniques sur les demandes du jour traitées par notre permanence.

Dans le respect de nos appartenances et fonctions spécifiques, il est possible de nouer une discussion vivante sur des enjeux de sécurité nationale, et de faire vivre le cadre légal sous la forme d'une responsabilité partagée entre contrôleur et contrôlé. Au-delà du jeu institutionnel mis en place par le législateur, le contrôle *a posteriori* est une manière d'humaniser des questions sensibles et parfois extrêmement techniques.

La régularité et la fréquence des contrôles contribuent aussi à faciliter ces échanges, en créant une certaine « routine », une certaine mémoire commune. A cet égard, il faut sans doute regretter que la faible taille des effectifs de la CNCTR, comparée à celle des organismes avec lesquels elle travaille, fragilise la pérennité de cette mémoire partagée. Il arrive que le départ d'un chargé de mission ayant acquis une bonne connaissance d'un service impose de retisser des liens et de renouer avec des usages qui facilitaient la communication sur des sujets délicats.

François, chargé de mission à la CNCTR

Les contrôles se déroulent sur une demi-journée dans le service. Quand nous arrivons, la première chose que nous faisons, c'est d'imprimer l'ordre du jour et les documents de préparation du contrôle depuis le service contrôlé. Cela nous évite notamment de nous déplacer avec des données sensibles.

Nous nous efforçons de gérer le temps au mieux car les contrôles sont denses et nos déplacements sont comptés au vu du petit nombre de chargés de mission que nous sommes.

Christine, chargée de mission à la CNCTR

Dans le cas des contrôles dits «de données», incluant ceux relatifs à la surveillance internationale, nous explorons les données sur les systèmes d'information des services. Nous avons accès aux mêmes données que les agents des services, avec les mêmes outils.

Dans le cas des algorithmes, il s'agit de contrôler que la mise en œuvre réelle est bien conforme à la description précise du traitement soumis à l'avis préalable de la commission, en particulier pour les paramètres introduits dans ces traitements. Les vérifications se font pour partie depuis les locaux de la commission, et pour partie directement sur les infrastructures informatiques du Groupement interministériel de contrôle, sur lesquelles les traitements sont exécutés.

Lorsqu'une potentielle anomalie est détectée, un dialogue s'engage avec les représentants du service pour en confirmer la réalité et comprendre le contexte, dans une démarche contradictoire. Si l'anomalie est confirmée, le service la corrige et met en place des mesures, telles que des sensibilisations des agents ou des garde-fous techniques, pour éviter que le même type d'anomalie ne se reproduise.

Guillaume, chargé de mission à la CNCTR

Quelle vision avez-vous des contrôles effectués par la CNCTR ?

Pour la DGSI

Plus de dix ans après sa promulgation, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a pleinement tenu ses promesses en sécurisant l'activité des services de renseignement et en offrant des garanties démocratiques renforcées, en particulier grâce au contrôle de la CNCTR. Son intervention à toutes les phases de l'opération de recueil de renseignement technique constitue ainsi un élément structurant du dispositif permettent de garantir le respect scrupuleux des exigences légales.

Dans le cadre de son contrôle *a posteriori* et des échanges avec les agents du service, il arrive cependant que la commission les interroge sur des points ne relevant pas du contrôle des techniques de renseignement. La DGSI comprend parfaitement que les autres moyens mis en œuvre ou sa stratégie d'enquête puissent intéresser la commission et l'aider à comprendre le contexte global d'un dossier. Toutefois, ces éléments ne relevant pas du cadre des techniques de renseignement, le service ne peut lui répondre.

Pour la DGSE

Les contrôles exercés par la CNCTR ne se limitent pas à une évaluation *a posteriori*, mais constituent également un levier d'accompagnement et de progression *a priori*. Cette approche collaborative permet de renforcer la légitimité des actions menées dans le respect des droits et libertés fondamentaux.

Le service perçoit les contrôles de la CNCTR comme un moment d'échange en présentiel nécessaire avec la commission. Ce cadre permet au service d'expliciter son action et d'améliorer ses processus internes lorsque des divergences sont identifiées, le tout dans un cadre serein et d'écoute mutuelle.

Toutefois, au sein du service, les agents pourraient proposer des présentations thématiques annuelles afin de favoriser une meilleure connaissance des missions très spécifiques de la DGSE.

La commission pourrait quant à elle présenter un programme de travail sur le moyen terme comprenant plusieurs thématiques, ce qui permettrait de mieux appréhender ses centres d'intérêts et la logique dans laquelle elle inscrit son travail. Certaines demandes de présentation ou d'explications sont en effet parfois émises sans préavis, le service ayant ponctuellement du mal à relier certaines demandes avec le cœur de mission de la CNCTR.

Le service appelle de ses vœux une augmentation des demandes de présentation sur des thématiques spécifiques, qui lui permettent, d'une part, de présenter le contexte dans lequel s'inscrit son action et ses demandes de techniques de renseignement et, d'autre part, d'échanger avec la commission sur la meilleure manière d'assurer la proportionnalité de ses demandes au regard des enjeux soulevés.

Il observe une augmentation du nombre de demandes de présentations techniques et du fonctionnement des outils d'exploitation, parfois sur des sujets lui paraissant peu dimensionnants.

Or, il convient de souligner que la responsabilité du respect du Livre VIII du code de la sécurité intérieure ne doit pas être assurée exclusivement par les outils – même si le service effectue des efforts importants pour que la conception des outils favorise ce respect – mais est de la responsabilité des agents. C'est la raison pour laquelle la DGSE porte une attention particulière à la formation de ses agents, au contrôle interne et à la prise en compte des comportements déviants par la mise en œuvre d'un code de bonne conduite.

Enfin, au regard des sujets sensibles traités par le service, la pertinence de questions ayant parfois trait à la mise en œuvre opérationnelle de certaines techniques ou à des sujets ne relevant pas du champ de contrôle de la commission, notamment en marge des contrôles, peuvent interroger. Les savoir-faire de la DGSE sont en effet également mis en œuvre hors de nos frontières et doivent à ce titre être protégés impérativement de nos ennemis par un cloisonnement strict de la connaissance et un respect fort du droit d'en connaître.

Pour la DNRT

Le contrôle sur site, que ce soit en centrale ou dans les territoires, nous donne l'occasion de « mettre des visages sur les noms » des membres de la CNCTR, humanise une commission qui peut parfois paraître lointaine, parisienne, qui pourrait sembler déconnectée des réalités du terrain.

Les membres de la CNCTR nous paraissent ainsi accessibles et à l'écoute de nos difficultés. Les contrôles ne génèrent pour la DNRT pas d'appréhension particulière.

Fermes dans leur interprétation du code de la sécurité intérieure et constants dans leur jurisprudence, les échanges avec les membres de la commission sont généralement constructifs et permettent parfois d'entrevoir des « angles d'attaque » différents dans la prise en compte d'un dossier. Explicités, présentés, nous comprenons davantage le positionnement et les missions de la commission.

Qu'est-ce que vous apportent les contrôles de la CNCTR ?

À la DNRT

Pour nous, agents dans les territoires, ces contrôles sont réellement importants et apprécié car cela nous permet d'être associés aux échanges.

Les agents de terrain, qui connaissent parfaitement les dossiers et exploitent les techniques de renseignement, n'ont jamais d'accès direct à la CNCTR. Ils font valider leurs demandes par leur hiérarchie avant que la demande ne transite par le guichet unique de la DNRT. Celui-ci exerce alors un contrôle de fond et de forme, avant leur transmission à la chaîne de validation. Les intermédiaires sont donc nombreux. Ces contrôles sont ainsi l'occasion pour nous d'éclaircir les points de réglementation qui nous paraissent flous.

Poser nos questions sans passer par le filtre de la DNRT facilite parfois la compréhension mutuelle des cas d'espèce comme des enjeux plus généraux. Nous pouvons ainsi échanger directement avec la commission sur les difficultés que nous rencontrons, ou les sensibiliser sur des demandes spécifiques en cours ou à venir. Ces échanges directs nous permettent également d'évoquer les spécificités d'un territoire en matière de protection des intérêts fondamentaux de la Nation et de faire passer quelques messages, voire doléances.

Chaque territoire a ses particularités. Des menaces nationales s'inscrivent dans des contextes particuliers, des problématiques locales. Si elles peuvent paraître anodines au niveau national, elles n'en sont pas moins réelles et concrètes localement.

Antoine, commissaire dans une antenne

Lors des contrôles territoriaux, les services départementaux du renseignement territorial, au regard de leur volume de techniques de renseignement, aimeraient parfois que leur soient accordé davantage de temps.

Les contrôles en centrale, sont quant à eux l'occasion de présenter les priorités du service à la commission ou de présenter de nouvelles menaces, ou l'émergence de mouvances. Généralement présentées par un analyste, spécialiste du sujet, ces présentations bénéficient autant à la commission qu'au guichet unique de l'ensemble des techniques de renseignement de la DNRT.

Ces contrôles nous permettent de questionner librement les membres de la CNCTR sur des points de doctrine, ou sur certaines de leurs décisions de refus ou de demandes de renseignements complémentaires afin d'adapter, le cas échéant les argumentaires de nos demandes de techniques ultérieures. Ces échanges permettent également d'évoquer des conditions de mise en œuvre plus spécifiques de certaines techniques.

En amont d'une visite, il nous paraîtrait pertinent de pouvoir signaler à la CNCTR des situations particulières, comme des dossiers pour lesquels une sensibilisation du service serait utile, ou d'autres pour lesquels une demande de techniques de renseignement n'aurait pas abouti. La commission pourrait ainsi partir de sujets concrets et connus du service pour nous aider à améliorer le fond comme la forme de nos demandes.

Un temps pourrait également être consacré aux thématiques prioritaires du service, notamment lorsqu'elles sont nouvelles et les investigations sous technique de renseignement difficile à mettre en œuvre.

Si elles ne permettent pas forcément de satisfaire toutes les attentes, les rencontres avec la CNCTR favorisent la compréhension et la confiance mutuelles.

Pour la DGSE

Ces contrôles ont pour objectif de garantir à la CNCTR la transparence et la rigueur de notre gestion des autorisations. Ils illustrent notre engagement à traiter avec la plus grande attention les données sensibles qui nous sont confiées, ainsi que notre reconnaissance de la confiance placée en nos services.

Les contrôles sont l'occasion, pour le service, de présenter l'étendue de ses missions et de ses priorités. Ils permettent de clarifier les modes d'actions du service et de lever toute éventuelle ambiguïté quant à leur mise en œuvre, garantissant à la commission la transparence et la rigueur de notre action.

Les contrôles permettent également de mieux comprendre les attentes de la CNCTR et d'ouvrir un véritable dialogue sur les éventuelles divergences d'interprétation. En retour, le service attend de la CNCTR qu'elle comprenne les enjeux du dossier, du service, et qu'elle le conseille. Le service met ensuite en œuvre les recommandations et les conseils émis par la commission, afin de renforcer la légitimité de ses actions.

C'est l'occasion de rappeler que notre action s'inscrit dans un cadre procédural et juridique strict, garantissant le respect de la loi.

Les contrôles offrent principalement la possibilité d'expliquer les missions et les besoins du service, dans un contexte géopolitique mouvant et complexe, permettant de souligner la nécessité de mener des opérations visant à acquérir du renseignement d'intérêt.

Cet exercice de pédagogie permet d'expliciter le contexte des demandes effectuées par la DGSE. Il peut également être le lieu où sont précisées des interprétations de certaines dispositions et soulignés les besoins résiduels, non couverts par le cadre réglementaire existant.

Les interventions de la CNCTR offrent une perspective externe sur des sujets opérationnels qui peuvent parfois être traités dans un cadre «routinier».

Outre une meilleure compréhension des exigences liées à l'application du Livre VIII du code de la sécurité intérieure, les contrôles, qui représentent parfois une charge de travail significative, permettent de sensibiliser les agents sur les procédures à suivre et d'identifier les sujets pouvant faire l'objet d'améliorations.

Il nous arrive régulièrement de présenter des thématiques à la commission ce qui permet au service de faire de la pédagogie envers la commission qui s'acculture ainsi aux enjeux en renseignement du service et démystifie les actions de la DGSE. C'est un exercice qui permet de démontrer le professionnalisme et la rigueur des agents du service.

Ce cadre peut également permettre d'anticiper les divergences d'interprétation en amont des demandes de technique de renseignement et de justifier des besoins opérationnels.

En interne, cela permet aux agents de faire un effort de vulgarisation de leurs travaux de recherche et de prendre de la hauteur sur leurs habitudes face au regard extérieur de la commission.

Pour la DGSI

Notre service a toujours considéré que les contrôles de la CNCTR dépassaient la simple vérification du respect du cadre légal pour constituer un véritable temps d'échange. La relation de confiance instaurée avec la commission depuis 2015 a permis d'engager un dialogue constructif entre la DGSI et son autorité de contrôle afin de concilier le cadre juridique et les exigences techniques et opérationnelles.

Cette relation est primordiale afin de confronter les points de vue et ainsi parvenir à un juste équilibre entre le contrôle de conformité au cadre légal et la capacité de la DGSI à mener efficacement les missions qui lui sont confiées afin de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation.

En complément des éléments de motivation des demandes et des éventuelles demandes de renseignement complémentaire, les échanges menés lors des contrôles sur place permettent à la DGSI de fournir à la commission des précisions supplémentaires propres à apprécier la nécessité et la proportionnalité d'une technique de renseignement et de la sensibiliser à certains enjeux.

Les échanges directs avec la commission permettent d'obtenir des précisions sur certains avis rendus par elle ou sur des positions doctrinales du collège.

Ils nous donnent l'occasion de la sensibiliser au contexte opérationnel de nos demandes. Nous pouvons ainsi discuter des positions et avis de la commission sur l'emploi des techniques de renseignement et proposer, toujours dans le respect du cadre légal, des évolutions permettant de répondre aux impératifs techniques ou opérationnels rencontrés par les enquêteurs.

Les avis et recommandations de la commission issus de ce dialogue offrent ainsi aux agents un cadre clair et sécurisant dans l'emploi des techniques de renseignement.

Par ailleurs, en plus des contrôles dans ses locaux, à la demande de la commission ou de sa propre initiative, la DGSI est régulièrement amenée à réaliser des présentations thématiques à destination du collège de la CNCTR. Il s'agit par exemple de présenter les contours d'une nouvelle menace que le service aurait identifiée.

Les présentations faites à la demande de la CNCTR s'inscrivent le plus souvent dans le cadre de dossiers spécifiques ou d'événements d'actualité. En fournissant un état de la menace et des éléments de contexte, elles permettent de présenter les dossiers sous un éclairage nouveau par rapport aux éléments de motivation développés dans les demandes d'autorisation des techniques. Ces interventions offrent donc à la DGSI un canal supplémentaire lui permettant d'expliciter son besoin, notamment dans la perspective d'un renouvellement ou de la mise en œuvre de nouvelles techniques.

Dans une logique de dialogue constant, la DGSI s'attache à systématiquement répondre favorablement aux demandes de présentation de la Commission.

APRÈS LE CONTRÔLE

Du côté des services, que faites-vous après les contrôles ?

À la DNRT

Dans les territoires, les contrôles font l'objet d'un *debriefing* interne, portant sur le déroulé du contrôle, les pistes d'amélioration afin que chacun des agents puissent profiter des informations et des conseils dispensés. Dans un second temps, nous œuvrons à la mise en œuvre rapide et au suivi des éventuelles recommandations ou anomalies relevées par la CNCTR.

Au niveau central, une note est rédigée à l'attention de la direction, tandis qu'un message est envoyé à chaque service dont un dossier a été évoqué pendant le contrôle, afin de lui rendre compte des commentaires de la CNCTR, par exemple pour expliquer le besoin d'apporter de nouveaux éléments si le service souhaite renouveler des demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement qui durent depuis un certain temps.

Si des points de doctrine de la CNCTR sont abordés pendant le contrôle, ils seront également partagés avec les services qui sont amenés à demander des techniques de renseignement au sein de la direction mais également aux services déconcentrés et aux agents de terrain par messages électroniques, par fiches réflexes (sur un type de technique, sur une finalité), voire par notes de service. La doctrine de la CNCTR est également rappelée dans l'instruction générale interne à la DNRT sur la mise en œuvre des techniques.

À la DGSE

Un compte rendu du contrôle est rédigé et communiqué à l'ensemble des agents concernés en précisant les consignes à suivre.

Au sein des structures du service, un compte-rendu du contrôle est rédigé puis communiqué aux agents concernés, afin de clarifier les attentes de la commission, restituer ses recommandations et

préciser les actions à engager. L'objectif est d'assurer la mise en œuvre rapide et rigoureuse des demandes d'évolution et de mieux former les agents pour éviter de réitérer les incohérences détectées.

L'analyse des éventuelles anomalies signalées par la CNCTR permet aux agents d'identifier les écarts par rapport aux bonnes pratiques et aux exigences réglementaires en vigueur.

Au sein du service, les agents prennent très au sérieux les retours faits par la CNCTR par le biais de leur référent juridique. Les anomalies décelées permettent aux agents, par exemple, d'identifier les écarts entre les pratiques et les exigences réglementaires en vigueur et ainsi d'améliorer la prise en compte du cadre légal dans leur travail.

Le traitement des éventuelles anomalies en surveillance internationale est complexe car les anomalies relevées par la CNCTR peuvent intervenir plusieurs semaines voire mois après l'action de l'agent. Cela ne permet pas nécessairement à l'agent de répondre de manière précise et contextualisée aux interrogations. En surveillance domestique, le traitement des rares anomalies est, du point de vue du service, satisfaisant.

À la DGSI ?

La DGSI s'attache à traduire de façon concrète les échanges tenus avec la CNCTR lors de ses contrôles.

Après un contrôle, un compte rendu est fait et les observations de la commission sont systématiquement communiquées à l'ensemble des services concernés. Les agents chargés du suivi et de la mise en œuvre des techniques de renseignement qui ont fait l'objet d'un contrôle sont ainsi informés des retours de la commission. Dans la plupart des cas, ils permettent de les conforter dans leur pratique. Dans d'autres, les questionnements de la commission peuvent les conduire à procéder à certains ajustements, comme par exemple à détailler certains points dans la motivation des demandes de techniques. Ces points d'amélioration éventuellement suggérés par

la commission font l'objet d'un suivi pour s'assurer de leur bonne prise en compte.

Néanmoins, la procédure majoritairement écrite de traitement des anomalies rompt la dynamique de dialogue. L'accompagner d'échanges oraux permettrait ainsi à la DGSI de fournir plus rapidement des éléments de réponse à certaines interrogations et échanger plus librement sur les éventuels points de divergence.

Du côté de la CNCTR, que faites-vous après les contrôles ?

Un compte-rendu est rédigé après chaque contrôle par les chargés de mission qui ont effectué le contrôle. Il est complété par le membre du collège qui a conduit le contrôle. Ensuite, il est revu par notre collègue coordonnateur des contrôles *a posteriori* et, à partir de 2026, par le référent principal du service. Enfin, le compte-rendu est vu par le président et par le secrétaire général de la commission. Le cas échéant, il sera diffusé aux autres membres et aux autres chargés de mission.

Ce compte-rendu reflète nos échanges avec le service et nous cherchons à y exposer les réponses obtenues aux questions que nous nous posions avant le contrôle.

C'est aussi le support des anomalies relevées lors du contrôle qui seront ensuite notifiées au service, qui sera prié d'y répondre. Nous respectons le principe du contradictoire propre à toute action de contrôle. Par ce moyen, le service pourra, en outre, être invité à prendre des mesures que la commission a estimées nécessaires au vu de ses constats. Cela peut, par exemple, consister en la destruction de données qui auraient été conservées bien que, sans rapport avec la finalité invoquée pour mettre en œuvre la technique de renseignement, elles ne soient pas indispensables à l'investigation menée par le service.

Les contrôles de données permettent en outre à la commission, avec l'aide du service, de préciser sa connaissance de la cartographie

des données conservées par un service. Cette connaissance est la base de notre compréhension de la conservation et du traitement de la donnée par chaque service de renseignement.

Anne, chargée de mission à la CNCTR

Le contrôle *a posteriori* constitue un moment clé dans le cycle de travail du chargé de mission : il permet d'enraciner sa compréhension des menaces et enjeux justifiant le recours au technique de recueil de renseignement, d'éclairer l'instruction des demandes traitées chaque jour par notre permanence, mais aussi de rendre effective la mission confiée à la commission par la loi : concourir au respect, par les services, du cadre légal.

Sous ce dernier aspect, le traitement des anomalies décelées en contrôle constitue un enjeu majeur.

On ne saurait en effet se satisfaire de constater des écarts sans s'assurer que des remédiations sont mises en place. Or, le traitement des anomalies suppose plusieurs éléments : d'abord, une convergence de vue sur le cadre juridique applicable au cas relevé, ce qui arrive le plus souvent sans nécessiter une confrontation d'interprétations, ensuite un canal de communication fluide et efficace pour assurer le traitement des anomalies : un correctif appliqué des mois plus tard ne présente guère de sens, enfin une consistance dans les constats et les analyses permettant, de part et d'autre, de sécuriser les contrôles, en garantissant la prévisibilité des suites résultants de chaque type d'anomalie constaté. On mesure que tout cela est particulièrement chronophage !

François, chargé de mission à la CNCTR

L'activité de contrôle *a posteriori*, partie intégrante des missions de la CNCTR, est systématiquement abordée à l'occasion du rapport public annuel de la commission, s'agissant tant de l'aspect quantitatif que de l'aspect qualitatif, au travers de l'évocation des anomalies constatées et des recommandations faites par la commission.

Nicolas, chargé de mission à la CNCTR

LES RELATIONS ENTRE LA CNCTR ET LES SERVICES

Comment concevez-vous les relations avec les membres et chargés de mission de la CNCTR ?

Pour la DNRT :

Il s'agit d'une relation de confiance, la CNCTR a un rôle de contrôle, mais également de conseil avec un équilibre à trouver entre le besoin de recourir à la technique sollicitée et le nécessaire respect des finalités et de la proportionnalité.

Dans cette relation, nous n'attendons pas un contrôle pour signaler une anomalie. Nous en avertissons la CNCTR dès que nous la constatons. Ce fut par exemple récemment le cas afin de signaler la perte d'une balise.

Pour la DGSE :

Les relations avec la CNCTR sont constructives et fluides.

Au sein du service, les relations avec la CNCTR sont assurées à titre principal par l'entité juridique placée auprès du directeur général. Les agents du service ne sont amenés à rencontrer les membres et les chargés de mission de la commission qu'occasionnellement, dans le cadre de présentations lors des contrôles.

Dans ce cadre, les agents relèvent des relations professionnelles s'exerçant dans un climat sérieux et sans conflictualité. Ces échanges visent à éviter que les chargés de mission aient une interprétation de la loi qui peut être trop stricte dans le cadre de l'émission de doctrines, au détriment des impératifs opérationnels du service.

Comment concevez-vous les relations avec les services de renseignement ?

La première dimension de notre relation avec les services de renseignement est, depuis dix ans, la confiance et elle doit le rester. Notre position est différente de celle des services mais elle n'est pas opposée, puisque la CNCTR comme les services doivent appliquer la loi.

Le savoir et le professionnalisme de nos interlocuteurs sont très souvent remarquables. Le souci de la légalité est réel et présent à tous les niveaux. Nous devons témoigner de cela.

Nous apprécions la mobilisation des services lors des contrôles que nous conduisons. Nous y consacrons beaucoup de ressource aussi. Ainsi, si l'anomalie ou le désaccord sont des résultats naturels du contrôle, dans ce domaine comme dans les autres, nous devons tirer le meilleur de nos investissements respectifs en faisant ensuite le nécessaire pour obtenir des solutions et des progrès.

Un membre du collège de la CNCTR

Les relations avec les services ne peuvent être que courtoises et franches. Les services œuvrent à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation, et la commission s'assure que le cadre légal adopté par les représentants des citoyens est correctement appliqué. Le contrôle exercé par la commission sur l'activité des services a pour but d'assurer un équilibre entre la protection de la Nation dans son ensemble et celle des individus qui la composent.

Christine, chargée de mission à la CNCTR

L'hypothèse fondatrice de mes relations avec les services est qu'ils sont, autant que la commission, légalistes. La commission contrôle les techniques et non les services dans leur ensemble, ainsi l'accès des contrôleurs n'est pas illimité et un contrôle n'est pas une perquisition. Si un service souhaitait délibérément promener les contrôleurs dans un village Potemkine, il y parviendrait sans doute

un temps, à ses risques et périls. Dès lors, l'objectif n'est pas de prendre le service la main dans le sac, mais d'apporter une garantie que les règles sont respectées et d'identifier les éventuelles anomalies pour permettre au service d'y remédier : l'objectif est commun.

En miroir, j'attends de la part des services une confiance dans notre capacité à traiter leurs informations dans le respect du secret, avec discernement, et dans un souci d'amélioration et non de sanction.

Il est naturel que l'engagement total des agents des services pour leur mission déplace leur perception du bon équilibre entre protection des intérêts de la Nation et libertés individuelles : le dialogue avec la commission permet, au-delà d'une simple clarification des attentes réglementaires, de conserver le cap de cet équilibre.

Je n'ignore pas non plus le risque que les services ne montrent qu'un strict minimum, qui leur permettrait d'obtenir une caution de la CNCTR sur des pratiques qui seraient en réalité en marge du cadre légal. C'est pourquoi les contrôles conservent une certaine dimension d'investigation, dans le souci d'apprécier de manière éclairée ce qui nous est présenté.

Guillaume, chargé de mission à la CNCTR

Ce qui est particulièrement frappant, c'est la diversité des rapports entre la commission et chaque service : ils varient selon la taille, la culture professionnelle et les interlocuteurs au sein de chaque service. Certains vont faire un point d'honneur à répondre le plus rapidement et complètement possible aux anomalies, quand d'autres y mettront moins de soin. Certains services contactent régulièrement la commission directement par téléphone ou mail sécurisé en amont de potentielles difficultés pour avoir un avis tandis que d'autres présentent leur demande en attendant de voir si elle suscitera une réaction.

Nicolas, chargé de mission à la CNCTR

Annexes

Évolution de la composition du collège au cours de l'année 2025

La composition du collège de la CNCTR a été modifiée au cours de l'année 2025.

En effet, comme évoqué dans le rapport 2024, à la suite de la démission du président Lasvignes en janvier 2025, Mme Solange Moracchini a été nommée présidente par intérim[66], puis, par décret du 28 mars 2025, M. Vincent Mazauric a été nommé président de la commission[67]. Par ailleurs, le 31 août 2025, les fonctions de M. Philippe Distler, personnalité qualifiée à la CNCTR, se sont achevées. Il a été remplacé par M. Jean-Marc Détré.

À la fin de l'année 2025, le collège de la CNCTR était composé des **neuf membres** suivants :

- **M. Vincent Mazauric**,
  conseiller d'État, président ;

- **Mme Émilie Bonnivard**,
  députée de la Savoie ;

66. Voir décret du 31 janvier 2025 du Président de la République, nommant Mme Moracchini, membre du collège, présidente par intérim à compter du 1er février 2025.
67. Voir le décret du 28 mars 2025 du Président de la République portant nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, publié au Journal officiel le 29 mars 2025

- **M. Christophe Naegelen**,
  député des Vosges ;

- **Mme Chantal Deseyne**,
  sénateur d'Eure-et-Loir ;

- **M. Jérôme Darras**,
  sénateur du Pas-de-Calais ;

- **M. Didier Chauvaux**,
  conseiller d'État honoraire ;

- **Mme Solange Moracchini**,
  avocate générale honoraire à la Cour de cassation ;

- **Mme Magali Ingall-Montagnier**,
  conseillère à la Cour de cassation ;

- **M. Jean-Marc Détré**,
  général de gendarmerie (2S),
  personnalité qualifiée en matière
  de communications électroniques.

Les modalités de désignation ou de nomination des membres sont fixées par l'article L. 831-1 du code de la sécurité intérieure et, le cas échéant, par les dispositions de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. À l'exception des membres parlementaires, leur mandat est de six ans et n'est pas renouvelable. Les membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation sont renouvelés par moitié tous les trois ans. Par ailleurs, à l'exception de la personnalité qualifiée, la loi prévoit que les modalités de désignation ou de nomination des membres de la commission assurent l'égale représentation des hommes et des femmes.

En vertu de l'article 5 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, un membre nommé en remplacement d'un membre ayant cessé son mandat avant son terme normal est désigné pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à deux ans, ce mandat n'est pas pris en compte pour l'application de la règle de non-renouvellement fixée à l'article L. 831-1 du CSI.

Glossaire

A

Algorithme

Traitement automatisé de données de connexion dont la mise en œuvre, prévue à l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, ne peut être autorisée que pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme.

L'algorithme vise à déceler, parmi des données de connexion transitant sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques, dont des URLs, des indices caractérisant la préparation d'un acte de terrorisme, telle qu'une succession de connexions révélant un comportement représentatif d'une menace.

Autorités administratives indépendantes

Administrations de l'État, mais disposant d'un statut garantissant l'indépendance de leurs membres à l'égard du Gouvernement, les autorités administratives indépendantes se voient confier par le législateur des missions spécialisées qu'il ne peut lui-même accomplir directement. Ces missions peuvent avoir pour but la protection des droits ou la régulation d'activités économiques. Dans le cas du renseignement, la CNCTR s'est vue confier par la loi la mission de contrôler la légalité de l'action des services de renseignement en matière de techniques de renseignement. Le statut et la liste des autorités administratives indépendantes ont été définis par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

B

Balisage

Cette technique de renseignement, prévue par l'article L. 851-5 du code de la sécurité intérieure, consiste à poser une « balise » au contact d'une cible pour localiser ses déplacements, ceux de son véhicule ou d'un objet lui appartenant.

C

Captation de paroles

Sonorisation de certains lieux ou enregistrement de paroles prononcées à titre privé ou confidentiel, selon les termes de l'article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure qui prévoit l'autorisation d'y recourir.

Les dispositifs utilisés pour une telle captation, comme un micro, peuvent être installés dans un lieu privé : la procédure prévue pour obtenir l'autorisation de mettre en œuvre cette technique, identique à celle qui s'applique à la captation d'images dans un lieu privé ou au recueil de données informatiques, impose une délibération collégiale de la CNCTR, qui doit alors s'assurer que l'atteinte portée à la vie privée de la personne visée est strictement proportionnée à l'importance de la menace ou des enjeux concernés et que l'emploi de cette technique représente l'unique moyen d'obtenir les renseignements recherchés.

Captation d'images

Prise de clichés photographiques ou enregistrement de vidéos dans un lieu privé.

Les services de renseignement peuvent être autorisés, pour mettre en œuvre cette technique de renseignement prévue

à l'article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure, à s'introduire dans un lieu privé.

Pour être autorisé à recourir à cette technique, un service doit convaincre la CNCTR non seulement que l'atteinte à la vie privée qui résulte de sa mise en œuvre est strictement proportionnée à l'importance de la menace ou des enjeux concernés, mais encore que cette technique représente bien l'unique moyen pour lui d'obtenir les renseignements recherchés.

- **Communication électronique internationale**

Communication électronique émise ou reçue à l'étranger.

Les communications concernées ne peuvent être interceptées que sur décision du Premier ministre, qui désigne alors les réseaux visés. Les communications interceptées peuvent ensuite être exploitées à des fins de surveillance pour l'ensemble des finalités prévues par la loi, si le Premier ministre, après avoir préalablement consulté la CNCTR, l'autorise.

- **Contenu**

L'accès au contenu d'une communication permet de connaître l'intégralité d'une correspondance : c'est la lettre contenue dans une enveloppe ou le message dans un courriel.

Cette notion s'oppose au contenant, telle l'enveloppe dans laquelle la lettre se trouve, qui, elle, ne révèle que l'identité et l'adresse de l'émetteur et du destinataire sans que puisse en être déduit le contenu de leur correspondance : c'est l'identifiant, le numéro de téléphone ou l'adresse de messagerie électronique d'une personne et de son correspondant.

Contingentement

Principe selon lequel le nombre d'autorisations simultanées de mise en œuvre d'une technique ne peut dépasser un quota fixé par le Premier ministre, après avis de la CNCTR. Cette limitation du nombre maximal de surveillances a pour but d'inciter les services à ne recourir à des techniques qu'en cas de nécessité et à mettre un terme aux autorisations devenues inutiles avant d'en solliciter de nouvelles. Elle s'applique notamment aux techniques, comme le recueil de données de connexion en temps réel et les interceptions de sécurité, dont la mise en œuvre peut porter non seulement sur des personnes surveillées à titre principal, mais également sur leur entourage. Leur contingentement permet ainsi de limiter au strict nécessaire le nombre de personnes susceptibles d'être visées.

Contrôle *a priori*

La CNCTR contrôle la légalité de toutes les demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement sur le territoire national, avant qu'elles ne soient soumises à l'autorisation du Premier ministre.

Contrôle *a posteriori*

Pour garantir un contrôle complet et effectif de l'action des services de renseignement, le législateur a attribué à un organisme spécialisé, la CNCTR, des pouvoirs de vérification portant sur toutes les étapes de la procédure de mise en œuvre des techniques de renseignement : outre un examen préalable des demandes des services tendant à recourir à des techniques, la commission contrôle également la mise en œuvre des techniques autorisées : c'est le contrôle *a posteriori*.

D

Données de connexion

Informations permettant l'acheminement d'une communication électronique : elles sont assimilables à celles qui figurent sur l'enveloppe d'une lettre afin que celle-ci puisse parvenir à son destinataire, tels que le nom et l'adresse de l'émetteur et du destinataire.

Elles sont définies par l'article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure comme des « *informations ou documents traités ou conservés* » par les « *réseaux* » ou les « *services de communications électroniques* » des opérateurs de communications électroniques, des hébergeurs et des fournisseurs de services sur internet, « *y compris les données techniques relatives à l'identification des numéros d'abonnement ou de connexion à des services de communications électroniques, au recensement de l'ensemble des numéros d'abonnement ou de connexion d'une personne désignée, à la localisation des équipements terminaux utilisés ainsi qu'aux communications d'un abonné portant sur la liste des numéros appelés et appelants, la durée et la date des communications* ».

Le recueil de ces données porte une atteinte moindre à la vie privée des personnes concernées que l'accès à leurs correspondances, c'est-à-dire au contenu de l'enveloppe. Les flux de communications électroniques sont tels, cependant, que l'accès aux données de connexion peut permettre de connaître ou de déduire de très nombreuses informations sur la vie privée de ces personnes, comme les habitudes de la vie quotidienne, les lieux de séjours ou les déplacements.

Délégation parlementaire au renseignement

Instance parlementaire commune à l'Assemblée nationale et au Sénat dont la mission est de contrôler l'action du Gouvernement en matière de renseignement et d'évaluer la politique publique en ce domaine. Elle comprend huit membres, quatre députés et quatre sénateurs.

E

Extraction

Prélèvement, effectué à des fins d'analyse, d'une partie des données brutes recueillies lors de la mise en œuvre d'une technique de renseignement, telles que des images ou des paroles.

F

Fiches de traçabilité

Aux termes de l'article L. 822-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), un relevé de mise en œuvre de chaque technique de renseignement, mentionnant « *les dates de début et de fin de mise en œuvre ainsi que la nature des renseignements collectés* », doit être établi. Ce relevé, plus couramment désigné sous le terme de « *fiche de traçabilité* », est « *tenu à la disposition de la commission qui peut y accéder de manière permanente, complète et directe quel que soit son degré d'achèvement* ».

Finalité

But de l'action d'un service de renseignement.

L'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure énumère de façon limitative celles qui peuvent légalement autoriser les services de renseignement à recourir à ces techniques : leur objet est la défense ou à la promotion des d'intérêts fondamentaux de la Nation que la loi classe en sept catégories distinctes et limitatives.

Formation plénière

Formation du collège de la CNCTR comprenant tous ses membres, à savoir les quatre membres parlementaires, les quatre membres magistrats et la personnalité qualifiée dans le domaine des communications électroniques.

Formation la plus solennelle de la Commission, elle se réunit au moins une fois par mois. Sa réunion est obligatoirement convoquée lorsque la CNCTR est saisie d'une demande de mise en œuvre d'une technique de renseignement visant une personne exerçant un mandat parlementaire ou la profession d'avocat, de journaliste ou de magistrat.

Formation restreinte

Formation du collège de la CNCTR comprenant les quatre membres exerçant les fonctions de magistrat et la personnalité qualifiée en matière de communications électroniques.

Les demandes de mises en œuvre de techniques de renseignement impliquant la pénétration dans un lieu d'habitation ou le recueil de données informatiques dans un lieu privé nécessitent une délibération du collège réuni en formation restreinte.

G

Groupement interministériel de contrôle

Service placé sous l'autorité du Premier ministre, le groupement interministériel de contrôle (GIC) a pour mission de centraliser l'ensemble des demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement, les autorisations de mise en œuvre délivrées par le chef du Gouvernement, l'exécution de certaines autorisations et les renseignements recueillis en application de ces autorisations.

Le GIC, qui n'est pas un service de renseignement, dispose du monopole des relations avec les opérateurs de communications électroniques pour la mise en œuvre de certaines techniques de renseignement, comme les interceptions de sécurité : il exécute les autorisations délivrées par le Premier ministre pour le compte de ces services et met à leur disposition les résultats de leur mise en œuvre.

Géolocalisation en temps réel

Dispositif de localisation en temps réel d'une personne sur une carte.

Sa mise en œuvre, prévue à l'article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure, consiste à localiser les équipements terminaux de communication d'une personne, comme un téléphone portable. Elle requiert le concours d'un opérateur de communications électroniques : celui-ci sollicite son réseau et transmet au groupement interministériel de contrôle, service du Premier ministre, les données obtenues.

I

IMSI-catcher

Appareil de captation de proximité fonctionnant comme une antenne relai factice : son utilisation permet d'intercepter des données de connexion ou des correspondances échangées par des terminaux mobiles qui s'y sont connectés.

Interception de sécurité

L'interception de sécurité, ou interception administrative de correspondances, permet d'écouter une conversation téléphonique ou de lire les correspondances écrites d'une personne, c'est-à-dire d'accéder au contenu de ses communications. L'autorisation d'y recourir permet également d'accéder aux données de connexion correspondant à ces communications.

Intérêts fondamentaux de la Nation

Notion définie à l'article 410-1 du code pénal, les intérêts fondamentaux de la Nation « *s'entendent au sens (…) de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel* ».

Le législateur s'est inspiré de cette définition pour encadrer l'action des services de renseignement : la loi subordonne ainsi le recours à des techniques de renseignement à la défense ou la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, qu'elle a elle-même énumérés de façon limitative à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure. Les intérêts fondamentaux de la Nation pouvant permettre la mise en œuvre de techniques sont :

- L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ;
- 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 ;
- Les intérêts économiques, industriels et scientifiques de la France ;
- La prévention du terrorisme ;
- La prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, la prévention des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous et la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ;
- La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ;
- La prévention de la prolifération des armes de destructions massives.

P

Police administrative

Mesures prises par une autorité administrative afin de prévenir, notamment, les troubles à l'ordre public ou les atteintes à la paix civile. La police administrative se distingue de la police judiciaire qui a, elle, pour finalité de réprimer la commission de telles atteintes.

Principe de proportionnalité

Principe selon lequel il doit exister une adéquation entre les moyens employés et le but visé.

C'est en application de ce principe, notamment, que la CNCTR apprécie la légalité de la mise en œuvre des techniques de renseignement : elle s'assure que l'atteinte portée à la vie privée par l'emploi d'une technique est proportionnée à l'importance des menaces qu'elle vise à prévenir.

Pour les techniques les plus intrusives qui impliquent l'introduction dans un lieu privé, cette exigence de proportionnalité suppose en outre pour la commission d'effectuer un contrôle de subsidiarité : comme la loi le prévoit, elle doit alors vérifier, en application de ce principe, que les renseignements recherchés ne pourraient être efficacement collectés par d'autres moyens légaux moins attentatoires à la vie privée.

Q

Quorum

Toute question nouvelle ou sérieuse est renvoyée à la formation restreinte ou à la formation plénière. La formation restreinte et la formation plénière ne peuvent valablement délibérer que si, respectivement, au moins trois et quatre membres sont présents. Leurs décisions sont prises à la majorité des membres présents.

En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante (article L. 832-3 du CSI).

R

Recueil de données informatiques

Accès physique ou à distance à des données informatiques stockées dans un système informatique ou à des flux de données informatiques reçues, émises ou traitées par un tel système, dont des périphériques, comme un clavier, un écran d'ordinateur ou un micro.

La mise en œuvre de cette technique, prévue à l'article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure, peut impliquer la pénétration d'agents des services dans un lieu privé, y compris à usage d'habitation.

La procédure prévue pour obtenir l'autorisation de mettre en œuvre cette technique dans ce cas identique à celle qui s'applique à la captation de paroles ou d'images dans un lieu privé, impose une délibération collégiale de la CNCTR, qui doit s'assurer que l'atteinte portée à la vie privée de la personne visée est strictement proportionnée à l'importance de la menace ou des enjeux concernés et que l'emploi de cette technique représente l'unique moyen d'obtenir les renseignements recherchés.

Renseignement

Action préventive qui relève de la police administrative et à laquelle seuls les services de renseignement peuvent recourir : elle consiste à rechercher, collecter et analyser des informations relatives aux intérêts fondamentaux de la Nation, afin de les défendre ou de les promouvoir face à des menaces et à des risques susceptibles de les affecter.

L'action des services de renseignement peut nécessiter le recours à des techniques attentatoires aux libertés, dont le droit au respect de la vie privée.

S

Service de renseignement

Administration de l'État légalement compétente pour recourir à des techniques de renseignement.

Services spécialisés de renseignement – services du « premier cercle »

Au nombre de six, les services spécialisés de renseignement (DGSE, DGSI, DNRED, DRM, DRSD et Tracfin) ont reçu du législateur les missions de rechercher, collecter, exploiter et mettre à disposition du Gouvernement « *des renseignements relatifs aux enjeux géopolitiques et stratégiques ainsi qu'aux menaces et aux risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation* ». La loi précise qu'« *ils contribuent à la connaissance et à l'anticipation de ces enjeux ainsi qu'à la prévention et à l'entrave de ces risques et de ces menaces* ».

Dans ce cadre, ces services, à l'exception de la direction du renseignement militaire (DRM) et de Tracfin, ont vocation à recourir à toute la gamme des techniques de renseignement prévues par la loi, sous réserve que leur mise en œuvre corresponde à l'une au moins des sept finalités pouvant autoriser un tel recours.

Services du « second cercle »

Communément appelés services du « second cercle », par opposition au « premier cercle » regroupant les services spécialisés de renseignement, ces services, dont le renseignement ne constitue qu'une partie des missions ou qui sont partie d'une administration dont la mission dépasse le seul renseignement, ne peuvent recourir qu'à certaines des techniques de renseignement prévues par la loi et pour un nombre limité de finalités.

Ils se trouvent au sein de la direction générale de la police nationale, de la direction générale de la gendarmerie nationale, de la préfecture de police de Paris et de l'administration pénitentiaire.

La plupart de ces services, soit près d'une vingtaine, n'exercent pas exclusivement une mission de renseignement : c'est le cas notamment des services de police judiciaire, comme la direction nationale de la police judiciaire, ou de certains services territoriaux ayant une mission généraliste, telles que les sections de recherche de la gendarmerie nationale.

Quatre d'entre eux, en revanche, se voient confier une mission exclusive de renseignement : il s'agit de la direction nationale du renseignement territorial au sein de la direction générale de la police nationale, de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris, de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle au sein de la direction générale de la gendarmerie nationale et du service national du renseignement pénitentiaire au sein de la direction générale de l'administration pénitentiaire.

T

Technique de renseignement

Moyen de recueil du renseignement dont la mise en œuvre, faute d'autorisation donnée dans le cadre de la loi, constituerait une infraction pénale.

Transcription

Action d'écrire sur un bulletin, à des fins d'analyse, ce que la mise en œuvre d'une technique a permis de voir ou d'entendre.

U

URL

L'URL, ou *Uniform Resource Locator*, est une chaîne de caractères alphanumériques désignant l'adresse d'un contenu sur Internet, comme la page d'un site.

Ce type de données de connexion peut faire référence au contenu d'informations consultées par les utilisateurs d'Internet.

Ces données relèvent par conséquent à la fois des données de connexion, nécessaires pour l'acheminement d'une communication, et des données de contenu, car elles donnent des indications sur le contenu des informations consultées.

Hôtel de Cassini - 32 rue de Babylone - 75007 Paris
https://www.cnctr.fr/

Maquette et impression : DSAF / SDIMP / BAEC / Section Édition (np) - 27 mai 2026 - ISSN 2966-9421