

Une loi relative aux services de renseignement : l'utopie d'une démocratie adulte ?

Floran Vadillo¹*

* *Politiste,
Centre Emile Durkheim
(Sciences Po Bordeaux)*

Indubitablement, la France apprécie et cultive les paradoxes : en certains domaines, la profusion de textes législatifs suscite plaintes et récriminations tandis que d'autres secteurs souffrent d'une réelle carence législative qui met en péril les activités déployées. Sans conteste possible, le renseignement se range dans cette dernière catégorie. Or, pareille taxinomie relève tant d'une conception archaïque de l'exercice du pouvoir d'Etat que d'une véritable inconséquence d'une classe politique laissant une dizaine de milliers de fonctionnaires agir, à leurs dépens, dans la plus totale opacité. De fait, toute réflexion approfondie sur la réforme de ce secteur si particulier de l'action gouvernementale se heurte au constat de la nuisance induite par l'absence de loi.²

De surcroît, notre pays appartient au cercle restreint des grandes nations du renseignement dépourvues de cadre normatif : les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne mais également le Canada ou l'Australie, pour ne citer qu'eux, se sont dotés d'une loi relative aux activités ou aux services de renseignement. En outre, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) exhorte les pays de son ressort à agir de manière similaire. Cette recommandation ne procède point d'une quelconque mode, ou des méfaits d'un comparatisme et d'un idéalisme de mauvais aloi. Au contraire, respecter l'Etat de droit, les libertés fondamentales et vouloir assurer le déroulement de la mission des services de

1. La présente contribution doit beaucoup aux préfets Jean-Jacques Pascal et Claude Silberzahn ainsi qu'au professeur Bertrand Warusfel. Qu'ils soient tous trois remerciés pour leur précieuse participation et l'aide fournie au cours de l'année nécessaire à la rédaction du texte en annexe de cette Note.

2. Il s'agissait de la première préconisation effectuée par Jean-Jacques Urvoas et Floran Vadillo, *Réformer les services de renseignement français : efficacité et impératifs démocratiques*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2011.



Une loi relative aux services de renseignement

renseignement dans de parfaites conditions (notamment d'efficacité) conduisent inévitablement à militer pour l'adoption par la France d'une loi consacrée à cette question. En effet, pareil texte législatif présenterait l'avantage cardinal de légitimer, favoriser et encadrer l'action des services de renseignement, administrations qui œuvrent à la défense de la démocratie et des citoyens.

Légitimer, car une loi doterait ces administrations régaliennes d'une existence légale, définirait et sanctuariserait leurs missions, y compris dans les aspects dérogatoires au droit commun (compétence de la loi reconnue par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ou l'article 34 de la Constitution). Car les relations internationales ont vu s'atténuer la distinction « temps de paix/temps de guerre » et, désormais, les menaces sont omniprésentes et globales. Les conflits, la guerre elle-même, prennent une tournure non-conventionnelle : secrète, informationnelle, psychologique... Dans ce cadre, les services de renseignement incarnent le nouvel instrument de puissance, la nouvelle arme stratégique qui, peu coûteuse, assure la sécurité et le rayonnement de notre pays.

Favoriser, car une loi conférerait aux services, pour l'accomplissement de leur mission, des moyens spécifiques (sonorisation, infiltration, pénétration de locaux et de systèmes de traitement des données, pose de balises, usage de fausses identités, interceptions de sécurité, rémunération de sources, opérations classifiées) ainsi qu'un cadre juridiquement protecteur. Dorénavant, les membres des services de renseignement ne pourraient encourir de poursuites judiciaires dans le cadre de l'exercice de leur fonction. Dorénavant, le pouvoir exécutif ne pourrait se défausser : une loi assurerait le fonctionnement d'un mécanisme de responsabilité plein et entier, fondement de notre démocratie parlementaire.

Précisément, une loi permettrait enfin d'encadrer les activités de renseignement, nécessaire contrepartie au secret qui nimbe leurs activités et aux moyens attentatoires aux libertés publiques dont usent toutes ces administrations. Cet encadrement doit connaître trois déclinaisons, strictement bornées, qui répondent ainsi à une véritable philosophie du contrôle des activités de renseignement : il est impératif que le pouvoir exécutif puisse contrôler en interne l'activité des services de renseignement ; ensuite, la nécessité d'un contrôle externe de légalité et de proportionnalité se fait sentir ; une autorité administrative indépendante (AAI) paraît qualifiée pour assumer cette tâche sans pour autant insérer les services dans un carcan bureaucratique. Enfin, le Parlement doit effectuer un contrôle de responsabilité dans le cadre de sa fonction première. Il est aberrant que la loi n° 2007-



Une loi relative aux services de renseignement

1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement cantonne les parlementaires de la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) à un simple « suivi » des services de renseignement et borne si sévèrement les pouvoirs des représentants du peuple (soulevant ainsi des problèmes de constitutionnalité qu'il conviendra de résoudre). Au surplus, et contrairement à l'argumentation du gouvernement Fillon à la suite du drame de Toulouse, l'existence de la DPR ne saurait priver la représentation nationale de son pouvoir d'audition et d'enquête.

Enfin, si un contrôle parlementaire ne doit point se révéler trop intrusif (les Etats-Unis désignent le chemin à ne pas suivre), il ne devra pas se révéler trop superficiel. Rappelons qu'il ne s'agit guère de contrôler une administration mais de mettre en question la responsabilité gouvernementale à travers l'exercice d'une administration. Cette conception réduit d'ores et déjà le périmètre d'un contrôle parlementaire. Cependant, l'actuel suivi réalisé par la DPR s'illustre par sa vacuité : les récents scandales ayant secoué le monde du renseignement dévoilent plus d'éléments sur ce point que sur un mode d'exercice du pouvoir.³

Avant d'entrer dans le détail des propositions, il convient de signaler que le vote d'une loi relative aux activités de renseignement présente certains préalables :

- Ce texte n'aura de valeur qu'en cas d'un travail réalisé en amont dans une parfaite harmonie entre le gouvernement, la représentation nationale dans sa pluralité et les services concernés ;
- Il devra reprendre les textes existants (code pénal, code de la défense...), y apporter les modifications indispensables et, s'inspirant de réflexions publiées et des textes législatifs étrangers, proposer une norme unitaire de régulation. Il s'agit de la méthode que nous avons eu à cœur d'appliquer dans cet exercice prospectif ;
- La loi respectera scrupuleusement la hiérarchie des normes et, de ce fait, veillera à la parfaite constitutionnalité du dispositif bâti. Ainsi, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il ne saurait être question, dans un texte législatif, de la problématique de la coordination du renseignement qui relève du domaine réglementaire.⁴ De surcroît, à

3. In Jean-Jacques Urvoas et Floran Vadillo, *op. cit.*, mais également in « Le contrôle des services de renseignement contre l'empire du soupçon », *Mediapart*, 27 octobre 2011.

4. D'une manière générale, un intense travail réglementaire classifié devra accompagner les dispositions prévues par le texte de loi.




Une loi relative aux services de renseignement

moins de changer de régime, seul le Premier ministre pourra se voir confier de nouvelles responsabilités en matière de renseignement dans l'esprit des articles 19, 20 et 21 de la Constitution que le Constituant, en 2008, a refusé de modifier sous peine de provoquer « un bouleversement du régime de la V^{ème} République ». ⁵ Cet esprit a d'ailleurs trouvé à s'incarner dans l'article L1131-1 du code de la défense qui consacre le rôle prépondérant du chef du gouvernement.

En définitive, le Premier ministre doit redevenir un acteur de premier plan en matière de renseignement. Pour ce faire, nous préconisons de placer auprès de lui le coordinateur du renseignement et de lui adjoindre un secrétariat général du renseignement. Cependant, cette fonction ne privera en aucune façon le président de la République de sa position prééminente : la V^{ème} République apparaît comme un système politique hypocrite dans la mesure où le chef de l'Etat exerce des pouvoirs dont il n'est pas constitutionnellement le titulaire. Mais l'hypocrisie ne soulève aucune critique dès lors que le Premier ministre est impliqué dans les décisions prises par le président (en vertu de l'article 19 de la Constitution), ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Tant que la V^{ème} République perdurera, l'autorité présidentielle en matière de renseignement sera incontestable et incontestée. Consacrer le pouvoir primoministériel ne revient pas à déposséder le chef de l'Etat ; bien au contraire, cette action consiste à respecter la Constitution tout en laissant les hommes interagir, répondre à des configurations de pouvoir qui dépassent les textes. En ce sens, l'hypocrisie qui respecte la démocratie vaut mieux que l'actuel exercice direct du pouvoir par Nicolas Sarkozy, un exercice certes sans fard mais également sans garanties démocratiques.

La réflexion légistique que nous soumettons aujourd'hui au débat public comporte quatre orientations majeures : la première consacre une définition des missions des services de renseignement ; la deuxième énumère les moyens mis à disposition des services ; la troisième se préoccupe d'une nouvelle autorité chargée du contrôle externe de légalité et

5. Selon Jean-Jacques Hyest, *in Rapport n°387 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^{ème} République*, Sénat, juin 2008, p. 86. C'est en particulier sur ce motif que nous comptons contester devant le Conseil d'Etat la constitutionnalité de l'article R^{*}1122-8 du code de la défense instituant le coordonnateur national du renseignement. Cet article a été pris en violation flagrante des articles 13, 18, 19, 20, 21 et 67 de la Constitution. Lire à ce sujet Jean Guisnel « A l'Elysée, le coordonnateur du renseignement est-il conforme à la Constitution ? », *LePoint.fr*, 25 janvier 2012.



Une loi relative aux services de renseignement

de proportionnalité que nous évoquions précédemment ; enfin, la quatrième définit les nouveaux contours d'un contrôle parlementaire. Notre objectif consiste à exposer un raisonnement, ses fondements philosophiques et son aboutissement, matérialisé par le texte de loi placé en annexe.

DÉFINIR LES MISSIONS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Définir la notion d'activité de renseignement revient à souligner le rôle du renseignement dans le cadre de la stratégie nationale de sécurité intérieure et extérieure. A ce sujet, l'emploi de ces deux dernières notions, au champ transparent et déjà borné dans les textes, s'inscrit en cohérence avec les réticences exprimées par le Parti socialiste lors de l'intégration dans le code de la défense de la notion de « sécurité nationale » (au sein de l'article 1111-1) dans la mesure où ce concept s'avère trop extensif et potentiellement dérogatoire aux règles démocratiques. En outre, l'éthique impose de borner la recherche du renseignement au ressort exclusif de l'Etat afin de ne pas ouvrir une voie légale à la privatisation du renseignement (dans le cadre de partenariats public-privé ou d'externalisations), voire à l'espionnage industriel.

Afin d'introduire de la souplesse dans la composition de la « communauté du renseignement », la loi devrait préciser que l'activité de renseignement est mise en œuvre par les services visés à l'article 6 nonies de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et dont la Délégation parlementaire au renseignement suit aujourd'hui l'activité générale. Une telle désignation des services concernés (DGSE, DRM, DPSD, DCRI, DNRED et Tracfin), pour alambiquée qu'elle soit, permet en réalité au pouvoir exécutif de modifier cette liste sans recourir à une loi. Ainsi, un changement d'appellation, la création d'un service (envisagée pour le renseignement économique) ou la disparition d'une administration (souhaitée dans le cas de la DPSD) ne poseraient guère de difficulté.

L'activité de renseignement, si elle s'inscrit dans une stratégie, se décline également en diverses missions qui, sans couvrir l'intégralité de l'action des services de renseignement, indiquent néanmoins leur cœur de métier. La nécessaire définition de ces missions met en exergue leur pluralité : elles s'étendent de la collecte du renseignement géopolitique et de



Une loi relative aux services de renseignement

sécurité à son analyse ainsi qu'à l'appui de la politique extérieure et de défense de la France, de la détection à la lutte et l'entrave⁶ des menaces. Ces dernières correspondent fort classiquement à l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme et les atteintes à l'Etat de droit ou au régime constitutionnellement établi. Au surplus, il serait souhaitable d'y adjoindre la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière afin de souligner le défi majeur que constitue ce secteur trop insuffisamment pris en compte à l'heure actuelle.

Aussi la définition avancée ne cantonne-t-elle pas les services à une mission purement sécuritaire puisqu'elle consacre la fonction d'analyse et d'anticipation ainsi que l'appui apporté au gouvernement en matière de politique extérieure et de défense.

L'existence de missions suppose une autorité de tutelle et des instructions ; en ce sens, un texte de loi devra mentionner que les services de renseignement agissent dans le cadre de la loi mais également des instructions reçues des autorités gouvernementales et des orientations précisées par le plan national d'orientation du renseignement (PNOR). Fidèle à nos développements antérieurs, nous consacrons ainsi le rôle et la responsabilité du Premier ministre tout en réservant au président de la République une fonction décisive dans la mesure où il préside le conseil national du renseignement qui établit le PNOR et transmet des directives. La suprématie présidentielle, soumise à contreseing en vertu de l'article 19 de la Constitution, ne souffre ici aucune contestation (y compris en matière de gestion de crise) en dehors des périodes de cohabitation.

En somme, les premiers articles de la loi souhaitée offriront aux services de renseignement une reconnaissance légale, une reconnaissance de leurs missions et de leur utilité dans le cadre de l'Etat de droit et des institutions républicaines. Ils légitiment, favorisent et encadrent tout à la fois. Les développements suivants amplifient ce mouvement.

6. Le terme d'entrave est repris du décret fondateur de la DGSE afin de souligner la dimension opérationnelle de cette notion que ne sous-tend pas obligatoirement le terme de lutte.



Une loi relative
aux services de
renseignement

LES MOYENS À LA DISPOSITION DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Le législateur ne pourra se soustraire à une définition juridique des moyens mis à la disposition des services de renseignement pour l'accomplissement de leurs missions. Or, la définition de ces moyens pourrait opportunément englober ceux mis à la disposition de tout autre service réglementairement autorisé à collecter du renseignement afin d'intégrer les différentes administrations se livrant à une activité de renseignement (le SIRASCO...). Incomberait alors au ministre d'autoriser un service placé sous son autorité à recourir aux moyens prévus par la loi, soit les interceptions de sécurité (les écoutes téléphoniques en langage administratif), la sonorisation, l'infiltration, la pénétration de locaux et de systèmes de traitement des données, la pose de balises, l'usage de fausses identités, la rémunération de sources, les opérations classifiées.

De nombreux textes de loi ont déjà octroyé d'importants moyens aux services de police (Loi Perben II, LOPPSI...) ; cependant, ils ne concernent pas les services de renseignement. Il s'agirait donc de transposer et d'adapter leurs dispositions. Dans ce cadre, la loi de 1991 relative aux interceptions de sécurité serait en partie intégrée et modernisée, notamment pour prendre en charge la question des fadettes qui a récemment suscité une polémique. Mais la réelle nouveauté résiderait dans l'existence d'opérations classifiées qui ferait écho aux « activités opérationnelles » citées dans la loi de 2007 sur la DPR ou aux « opérations » évoquées dans la décision n°2001-456 du Conseil constitutionnel en date du 27 décembre 2001. Il s'agirait ici de légitimer l'activité opérationnelle (notamment violente, à l'image de l'entrave) des services de renseignement.

Grâce à ce travail de définition juridique, les services de renseignement disposeraient de moyens officiels d'agir. Les lois de circonstances (à l'exemple du dernier projet antiterroriste du gouvernement suite au drame de Toulouse) n'auraient plus guère d'utilité. Enfin, les membres des services concernés ne risqueraient plus d'être pris en défaut au cours d'opérations. A ce titre, les modalités de leurs témoignages devant la justice devront être précisées dans le texte de loi.



Une loi relative aux services de renseignement

LA MISE EN ŒUVRE DES MOYENS À LA DISPOSITION DES SERVICES : L'EXEMPLE D'UN CONTRÔLE EXTERNE DE LÉGALITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

Loin de toute méfiance à l'égard des services de renseignement, l'ampleur des moyens légaux mis à leur disposition justifie en contrepartie un contrôle externe de légalité et de proportionnalité (c'est-à-dire s'assurer que le moyen employé n'est pas disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi, principe fréquemment évoqué par la CEDH). Sur ce point, nous préconisons la création d'une autorité administrative indépendante : la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement (CNAR). Celle-ci veillerait au respect des libertés publiques par les services spécialisés. Inspirée de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), la CNAR absorberait cette dernière ainsi que la Commission de vérification des fonds spéciaux. Cette fusion d'AAI irait dans le sens de recommandations renouvelées au sein de plusieurs rapports ; elle unifierait et rendrait plus lisible l'activité de contrôle. En outre, la CNIL et la CCSDN pourraient solliciter l'avis de la CNAR en cas de besoin (sans qu'un quelconque lien de subordination ne s'établisse).

Le contrôle préconisé étend le principe appliqué à l'heure actuelle en matière d'interceptions de sécurité : l'autorisation serait délivrée *ex ante* pour la sonorisation, la pénétration de locaux et de systèmes de traitement des données, la pose de balises, les interceptions. Tous les acteurs du renseignement reconnaissent la fluidité constatée en matière d'interceptions de sécurité, il s'agirait d'étendre ce fonctionnement aux nouveaux moyens légaux octroyés. Néanmoins, le Premier ministre serait en mesure de passer outre un refus de la CNAR en cas de nécessité absolue.⁷

Au surplus, ces dispositions garantissent un absolu respect des libertés fondamentales et responsabilisent le ministre requérant : il porterait en effet une attention vigilante aux demandes soumises à sa signature par les services placés sous son autorité.

7. Cette procédure d'urgence est fort classique. Elle ne saurait se prêter à des abus dans la mesure où la CNAR pourrait signaler à la Délégation parlementaire au renseignement des répétitions anormales.



Une loi relative aux services de renseignement

Les opérations classifiées, manifestations de la souveraineté de l'Etat, pourraient faire l'objet d'une information de la CNAR pour le cas où le service souhaiterait offrir à ses agents une éventuelle protection. Cependant, la CNAR ne délivrerait pas d'autorisation en ce domaine régalien et ne posséderait aucune capacité de contrôle en la matière. Enfin, l'usage des fausses identités ferait désormais l'objet d'une inscription sur un registre contrôlé au moins une fois par an par la CNAR.

Dans la pratique, la CNAR se composerait de hauts fonctionnaires issus du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes pour six membres (dont le président) ainsi que quatre personnalités qualifiées choisies par le Premier ministre (comme de coutume pour les AAI) au sein de la fonction publique ou de l'armée.⁸ Un collège de contrôle, composé de deux des six hauts fonctionnaires cités et du président, assumerait l'activité quotidienne de la commission. En cas de nécessité, notamment en cas de doute sérieux, le président réunirait l'intégralité de la Commission.

En sus de ses missions de contrôle, la CNAR aurait la capacité de réaliser des missions inopinées, sur demande de la DPR⁹ ou après avoir reçu une plainte crédible et motivée d'un citoyen. Dans ce cadre, la Commission disposerait de tout pouvoir d'investigation. En revanche, le nom des sources ainsi que tout renseignement en provenance d'un service étranger ou d'un organisme international compétent dans le domaine du renseignement seraient soustraits à sa connaissance.¹⁰ Pour ses enquêtes, elle pourrait solliciter l'aide d'un corps d'inspection générale des services de renseignement placé auprès du Premier ministre dont nous conseillons la création.

Enfin, la CNAR remettrait chaque année un rapport d'activité au chef du gouvernement et à la Délégation parlementaire au renseignement ; le rapport répondrait bien évidemment aux règles du secret de la défense nationale, à l'instar de l'activité de l'AAI. Cette dernière aurait la possibilité de formuler également des recommandations. En ce sens, son activité se poserait en complément du contrôle parlementaire, voire parfois en appui.

8. A l'image de l'actuelle CNCIS, la CNAR disposerait d'agents pour l'aider dans l'accomplissement de sa mission.

9. Il ne s'agit en aucun cas d'agir au nom de la DPR mais de répondre à une demande d'informations.

10. Cette mention rend donc légalement possible la coopération des services de renseignement français avec les services européens (le SITCEN notamment) et étrangers.



Une loi relative aux services de renseignement

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Dernier élément clé du dispositif proposé, la délégation parlementaire au renseignement s'ouvrirait au pluralisme des groupes politiques constitués au Parlement¹¹ ; elle gagnerait en efficacité en accueillant uniquement des parlementaires désireux de s'investir dans cette thématique stratégique et non plus des membres de droit. La DPR aurait pour fonction moins de contrôler l'activité des services que d'effectuer un contrôle de la responsabilité politique du gouvernement en matière de renseignement. Le Parlement retrouverait, dans ce texte, les fondements de son rôle de contrôle et de mise en œuvre de la responsabilité politique des autorités gouvernementales. Dans cet objectif, la DPR pourrait, avec l'aide de la CNAR à qui elle serait en mesure d'adresser des demandes précises, mener une évaluation complète des services de renseignement sans finalité judiciaire ou disciplinaire. En revanche, en dehors de capacités d'auditions plus étendues, ses pouvoirs demeureraient bornés comme le prévoit la loi de 2007.

En cas de dysfonctionnements, et afin d'y remédier, la DPR aurait soin d'effectuer des propositions à l'attention du président de la République et du Premier ministre. La pratique d'un rapport public ne semble pas opportune : elle oscille entre l'hypocrisie découlant d'une totale vacuité et l'utopie d'une transparence. L'efficacité gagnée dans le contrôle parlementaire justifie amplement cette disparition.

En définitive, au travers de mécanismes éminemment respectueux des libertés publiques, nous espérons que les responsables politiques et nos concitoyens prennent conscience du caractère stratégique des activités de renseignement et du rôle cardinal de ces administrations régaliennes, garantes d'une démocratie vivante qu'elles contribuent à protéger et à promouvoir. Loin de se défier de l'activité des services de renseignement, un texte de loi participerait à reconnaître leur caractère indispensable, leur fonctionnement démocratique y compris dans le secret le plus absolu. Par ailleurs, il offrirait une réelle protection aux fonctionnaires qui servent notre pays sans reconnaissance officielle. Les mécanismes prévus ne brident en rien les initiatives de souveraineté décidées par les autorités gouvernementales, ils contraignent uniquement ces dernières à assumer

11. Cette disposition répond aux conditions les plus élémentaires du pluralisme politique. Libre aux parlementaires de relever le seuil pour constituer un groupe parlementaire dans l'objectif de contrevenir à cette règle.



Une loi relative aux services de renseignement

politiquement les décisions prises. Ils ne constituent guère une nouveauté radicale dans la mesure où ils étendent des principes qui fonctionnent aujourd'hui sans constituer un handicap pour les services. Enfin, ce texte permettrait à la France d'entrer dans la catégorie des démocraties mûres : ces démocraties qui reconnaissent la nécessité du secret et de la raison d'Etat sans craindre de basculer dans un régime autoritaire. Il revient désormais au futur président de la République, aux futurs membres du gouvernement et aux parlementaires de la prochaine législature de se saisir de cet enjeu démocratique et de débattre méthodiquement, avec technicité et sérénité. Nous espérons avoir quelque peu dégrossi la pierre brute.

*

Annexe : Loi relative aux activités de renseignement

Titre I : Dispositions générales

Article 1

L'activité de renseignement concourt à la stratégie de sécurité intérieure et extérieure. Elle relève du ressort exclusif de l'Etat.

Les services ayant pour objet principal de collecter le renseignement sont les services visés à l'article 6 nonies de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et dont la Délégation parlementaire au renseignement suit l'activité générale.

Ces services ont pour vocation générale de collecter et de mettre à la disposition des autorités gouvernementales les informations essentielles concernant la situation internationale ainsi que les risques de sécurité intérieure et extérieure. Ils réalisent des analyses dans ces domaines en anticipant les évolutions et les conséquences en matière de sécurité intérieure et extérieure de la France. Ils contribuent à détecter, entraver et lutter contre toutes les activités pouvant menacer l'Etat de droit, ses institutions ainsi que les fondements de la société démocratique et plus généralement toutes les activités pouvant porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation.

Ces services agissent dans le cadre de la loi, des instructions reçues des autorités gouvernementales et des axes déterminés par le plan national d'orientation du renseignement adopté au sein du conseil national du renseignement.



Une loi relative aux services de renseignement

Article 2

Les services à vocation extérieure apportent, hors des frontières du territoire national, leur appui aux autorités gouvernementales dans les actions conduites en matière de politique extérieure et de défense.

Article 3

Constituent notamment des menaces, au sens de l'article 1^{er} :

- a) les activités d'espionnage ou de sabotage visant la France ou portant atteinte à ses intérêts essentiels ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage ;
- b) les activités influencées par l'étranger qui touchent la France ou s'y déroulent, portant atteinte à ses intérêts fondamentaux et d'une nature clandestine ;
- c) les activités terroristes qui touchent la France ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique ;
- d) les activités visant à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi en France ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement par la violence individuelle ou collective ; la présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux quatre alinéas précédents ;
- e) Les activités de criminalité organisée et de délinquance financière.

Titre II : De la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement

Article 4

Il est institué une Commission nationale de contrôle des activités de renseignement. Cette commission est une autorité administrative indépendante. Elle est chargée de veiller au respect des dispositions de la présente loi.

Cette commission remplace la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, instituée par l'article 13 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 ainsi que la Commission de vérification des fonds spéciaux instituée par l'article 154 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

Les moyens et les archives de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et de la Commission de vérification des fonds spéciaux sont dévolus à la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement.

La Commission est présidée par une personnalité désignée, pour un mandat de six ans non renouvelable, par décret en conseil des ministres, sur une liste de quatre noms établie conjointement par



Une loi relative aux services de renseignement

le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour de cassation et pris dans leurs corps respectifs.

Elle comprend en outre : six magistrats issus du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation désignés par l'assemblée générale de leurs corps respectifs, ainsi que quatre personnalités qualifiées ayant la qualité de fonctionnaires ou de militaires désignées par le Premier ministre pour un mandat de six ans non renouvelable.

Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre de la commission qu'en cas d'empêchement constaté par celle-ci. Les membres de la commission désignés en remplacement de ceux dont les fonctions ont pris fin avant leur terme normal achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent.

Les agents de la commission sont nommés par le président.

La Commission effectue sa mission de contrôle dans le strict respect du secret de la défense nationale. Ses membres et son personnel sont astreints au respect des secrets protégés par les articles 226-13, 226-14 et 413-10 du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils peuvent avoir connaissance en raison de leurs fonctions.

Dans l'accomplissement de sa mission, elle peut requérir des services de renseignement tous les documents, pièces et rapports susceptibles de l'éclairer. Elle n'a pas accès aux documents, pièces et rapports communiqués par des services étrangers ou des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement. Elle n'a pas accès à l'identité des sources des services de renseignement.

La commission établit son règlement intérieur.

Elle désigne en son sein deux membres ayant la qualité de magistrats qui composent avec le président le collège de contrôle, auquel revient la charge de mettre en œuvre les procédures prévues aux sections 2 à 5.

Article 5

La Commission nationale de contrôle des activités de renseignement a la charge de contrôler en permanence l'activité des services de renseignement afin de s'assurer de sa légalité.

Chaque service fait l'objet d'un contrôle annuel, auquel peuvent s'ajouter des missions de contrôle inopiné décidées par le président de la commission ou qui lui sont demandées par la délégation parlementaire au renseignement.

La Commission remet chaque année à la délégation parlementaire au renseignement un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité. Elle lui adresse, à tout moment, les observations qu'elle juge utiles. Elle communique également ces documents au Premier ministre.

De sa propre initiative ou sur réclamation de toute personne y ayant un intérêt direct et personnel, la commission peut procéder au contrôle des moyens particuliers d'investigation et de recueil du



Une loi relative
aux services de
renseignement

renseignement prévus aux sections 2 à 5 en vue de vérifier qu'ils ont été mis en œuvre dans le respect des dispositions de la présente loi.

En cas de violation des dispositions de la présente loi, elle adresse une recommandation au Premier ministre et au chef de service concerné.

Lorsque la Commission a exercé son contrôle à la suite d'une réclamation, il est notifié à l'auteur de la réclamation qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires.

Pour l'accomplissement de sa mission, la Commission peut requérir l'aide de l'inspection générale des services de renseignement placée auprès du Premier ministre.

Les ministres, les autorités publiques, les agents publics doivent prendre toutes mesures utiles pour faciliter l'action de la commission.

Article 6

Lorsque la Commission nationale de l'informatique et des libertés, instituée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et la Commission consultative du secret de la défense nationale, instituée par la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, ont, dans le cadre de leurs activités, à connaître des activités ou des moyens des services de renseignement, elles saisissent pour avis la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement.

Article 7

Les crédits nécessaires à la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au programme de la mission « Direction de l'action du gouvernement » relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales.

Le président est ordonnateur des dépenses de la commission.

Titre III : Des moyens particuliers d'investigation et de recueil du renseignement

Section 1 : De l'autorisation de mise en œuvre

Article 8

Les services de renseignement et tout autre service réglementairement autorisé à collecter du renseignement peuvent mettre en œuvre, lorsque les nécessités de leur mission l'exigent et à titre exceptionnel, les moyens particuliers d'investigation et de recueil du renseignement prévus aux sections 2 à 5.

Ils mettent en œuvre ces moyens particuliers sous le contrôle de la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement instituée à l'article 4 et veillent en permanence à ce que leur mise en œuvre ne porte pas une atteinte disproportionnée à l'exercice des droits et libertés tels



Une loi relative aux services de renseignement

qu'ils sont garantis par la loi, la Constitution et les traités internationaux auxquels la France est partie.

Article 9

Lorsque la présente loi soumet à autorisation la mise en œuvre d'un moyen particulier d'investigation et de recueil du renseignement, cette autorisation est accordée par le président de la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement sur proposition écrite et motivée du Premier ministre, du ministre de la Défense, du ministre de l'Intérieur ou du ministre de l'Economie et des Finances, ou de leur directeur de cabinet.

Le président dispose de quarante-huit heures pour prendre sa décision. Dans ce délai, il réunit les autres membres du collège de contrôle pour requérir leur avis sur la légalité et la nécessaire proportionnalité de l'autorisation demandée.

Les membres de la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement sont informés dans les vingt-quatre heures de la décision. Si deux membres au moins lui en font la demande, le président réunit la commission, qui statue dans les sept jours suivant la décision initiale.

L'autorisation est donnée pour une durée maximum de quatre mois. Elle cesse de plein droit de produire effet à l'expiration de ce délai. Elle ne peut être renouvelée que dans les mêmes conditions de forme et de durée.

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

En cas de refus d'autorisation, le Premier ministre peut néanmoins, pour des raisons d'urgence et d'intérêt national majeur, autoriser le service à mettre en œuvre le moyen concerné.

Section 2 : De l'accès aux communications électroniques

Article 10

Les articles 3, 4, 5, 6, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 sont abrogés.

Article 11

Les services visés à l'article 8 peuvent être autorisés dans les conditions prévues à l'article 9 à accéder aux données visées à l'article R10-13 du code des postes et communications électroniques ainsi qu'à pratiquer des interceptions de correspondances émises par la voie des communications électroniques, et tout autre réseau lié aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, dans le seul but de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale et les menaces définies à l'article 2 ainsi que la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel



Une loi relative
aux services de
renseignement

scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité organisée, de la délinquance financière et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées.

Une fois autorisées, les demandes d'accès aux données visées à l'article R10-13 du code des postes et communications électroniques précité sont transmises à la personnalité qualifiée instituée à l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques.

Le Premier ministre organise la centralisation de l'exécution des interceptions autorisées.

Les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne ne sont pas soumises aux dispositions de la présente loi.

Article 12

Le nombre maximum des interceptions susceptibles d'être pratiquées simultanément en application de l'article 11 est arrêté par le Premier ministre.

La décision fixant ce contingent et sa répartition entre les ministères mentionnés à l'article 9 est portée sans délai à la connaissance de la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement.

Article 13

A l'article 27 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991, « la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité » est remplacée par « la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement ».

Article 14

A l'article L. 34-1-1 du code des postes et des communications électroniques, « la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité » est remplacée par « la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement ».

Section 3 : Des moyens de localisation, de sonorisation et de fixation d'images

Article 15

Les services visés à l'article 8 peuvent être autorisés à mettre en place un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, soit la localisation d'un véhicule ou d'une personne, soit la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées par une ou plusieurs personnes à titre privé ou confidentiel, dans des lieux ou véhicules privés ou publics, ou de l'image d'une ou plusieurs personnes se trouvant dans un lieu privé. Ces opérations



Une loi relative aux services de renseignement

sont autorisées par le président de la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement dans les conditions prévues par l'article 9.

En vue de mettre en place le dispositif technique mentionné au premier alinéa, il peut autoriser l'introduction dans un véhicule ou un lieu privé, à l'insu ou sans le consentement du propriétaire ou du possesseur du véhicule ou de l'occupant des lieux ou de toute personne titulaire d'un droit sur ceux-ci.

La mise en place du dispositif technique mentionné au premier alinéa ne peut concerner les lieux visés aux articles 56-1, 56-2 et 56-3 du code de procédure pénale ni être mise en œuvre dans le véhicule, le bureau ou le domicile des personnes visées à l'article 100-7 du même code.

Section 4 : De la pénétration des systèmes informatiques

Article 16

Les services visés à l'article 8 peuvent être autorisés à mettre en place un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, d'accéder, en tous lieux, à des données informatiques, de les enregistrer, les conserver et les transmettre, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données ou telles qu'il les y introduit par saisie de caractères. Ces opérations sont autorisées par le président de la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement.

Section 5 : De l'usage de fausses identités

Article 17

Le troisième alinéa de l'article L2371-1 du code de la défense est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les identités d'emprunt ou les fausses qualités visées à l'alinéa 1^{er} sont enregistrées par le service concerné dans un registre assurant la datation certaine et l'intégrité des données enregistrées. Ce registre dont le contenu est couvert par le secret de la défense nationale est à la disposition du président de la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement ou des membres qu'il désigne à cette fin, qui peuvent y accéder et en vérifier le contenu dans le cadre de la mission de contrôle confiée à la commission en application de la présente loi. »

Section 6 : Des opérations classifiées

Article 18

Les services de renseignement, au sens de l'article 1^{er} de la présente loi, peuvent autoriser les personnels placés sous leur responsabilité à participer à des opérations classifiées secret défense pouvant consister, notamment sous couvert d'identités d'emprunt ou de fausses qualités visées à



Une loi relative
aux services de
renseignement

l'article 17, à surveiller ou à infiltrer un objectif dont il est vraisemblable de soupçonner qu'il puisse constituer une menace pour la sécurité nationale au sens de l'article 3 de la présente loi, ou pouvant consister à mettre en œuvre les dispositions prévues au troisième alinéa de l'article 1er de la présente loi.

Le service concerné a la possibilité d'en informer le président de la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement.

Section 7 : Du témoignage d'un membre des services de renseignement

Article 19

Le premier alinéa de l'article 656-1 du code de procédure pénale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 656-1.-Lorsque le témoignage d'un membre des services de renseignement au sens de l'article 1^{er} de la présente loi est requis au cours d'une procédure judiciaire sur des faits dont il aurait eu connaissance lors d'une mission intéressant la défense et la sécurité nationale ou à l'occasion de la mise en œuvre de moyens particuliers d'investigation et de recueil du renseignement prévus aux sections 2 à 5 de la loi relative aux activités de renseignement, son identité réelle ne doit jamais apparaître au cours de la procédure judiciaire ni la nature des moyens particuliers éventuellement mis en œuvre. »

Section 8 : Du contrôle des fonds spéciaux

Article 20

L'article 154 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 est abrogé.

Article 21


Les dépenses faites sur les fonds spéciaux inscrits au programme intitulé « Coordination du travail gouvernemental » sont examinées chaque année par la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement afin de s'assurer que les crédits sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la loi des finances.

Les services destinataires de ces crédits tiennent le compte d'emploi des fonds ainsi versés.

Article 22

La Commission nationale de contrôle des activités de renseignement prend connaissance de tous les documents, pièces et rapports susceptibles de justifier les dépenses considérées et l'emploi des fonds correspondants.

Elle se fait représenter les registres, états, journaux, décisions et toutes pièces justificatives propres à l'éclairer au cours de ses travaux de vérification.



Une loi relative
aux services de
renseignement

Article 23

La commission doit avoir terminé ses travaux avant le 31 mars de l'année qui suit celle de l'exercice soumis à son contrôle.

Article 24

Les vérifications terminées, la commission établit un rapport sur les conditions d'emploi des crédits.

Le rapport est remis par le président de la commission au Premier ministre, aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés des finances et à la délégation parlementaire au renseignement.

Article 25

La commission dresse un procès-verbal dans lequel elle constate que les dépenses réalisées sur les crédits visés à l'article 21 sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal.

Le procès-verbal est remis par le président de la commission au Premier ministre et au ministre chargé du budget qui le transmet à la Cour des comptes.

Titre IV : De la Délégation parlementaire au renseignement

Article 26

Les services chargés de la collecte du renseignement sont soumis, dans le respect des exigences de la sécurité de leurs activités et de leurs personnels, à un contrôle parlementaire qui permet à la nation d'être informée des activités de renseignement par l'intermédiaire de sa représentation.

Ce contrôle s'exerce dans les conditions prévues par l'article 6 nonies de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Article 27

Les sections I, II et III de l'article 6 nonies de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« I. Il est constitué une délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de six députés et de six sénateurs.

II. Les membres de la délégation sont désignés par le président de chaque assemblée. La composition de la délégation s'efforce de reproduire la configuration politique des deux assemblées et d'assurer la représentation de toutes leurs composantes. Les députés sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.



Une loi relative aux services de renseignement

Le président de la délégation est élu par les membres de cette dernière.

III. Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, la délégation parlementaire au renseignement a pour mission de contrôler l'activité générale, les moyens et l'efficacité des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget.

Les ministres mentionnés au premier alinéa du présent III adressent à la délégation des informations et des éléments d'appréciation relatifs au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services de renseignement placés sous leur autorité. Ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter ni sur les activités opérationnelles de ces services, les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard et le financement de ces activités, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement. La délégation est destinataire du plan national d'orientation du renseignement.

La délégation parlementaire au renseignement reçoit les rapports de la commission nationale de contrôle des activités de renseignement et peut la solliciter pour son information sur des points précis.

La délégation est libre d'apprécier les suites à donner aux conclusions et recommandations de la Commission ainsi que de l'information du public sur ces dites conclusions et recommandations, sous réserve des dispositions protégeant le secret de la défense nationale.

La délégation peut entendre le Premier ministre, les ministres, le coordinateur national du renseignement, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et tout agent exerçant ou ayant exercé des fonctions au sein des services mentionnés au premier alinéa du présent III. »

Article 28

Le second alinéa de la section VI de l'article 6 nonies de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 est remplacé par les dispositions suivantes :

« La délégation adresse des recommandations et des observations au président de la République et au Premier ministre. Elle les transmet au président de chaque assemblée et aux présidents des groupes parlementaires. »

Article 29

Il est ajouté une section VIII à l'article 6 nonies de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 :

« VIII. – Les parlementaires de la délégation sont membres de droit de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN). »