

# 4. LES NOUVEAUX CONTRÔLES

Le renseignement peut-il s'affranchir du secret ? Évidemment non. Par contre, il peut gagner en transparence, dans l'évaluation des missions accomplies et finies, par exemple. Reste à trouver les hommes suffisamment connaisseurs et des institutions suffisamment indépendantes pour le faire.

| France |

## Qui surveille les espions ?

Longtemps, la France a été à la traîne en matière de contrôle démocratique de ses services de renseignement. Mais depuis peu, les parlementaires ont obtenu un droit de regard plus important. Poudre aux yeux ou réelle avancée ?

**Le Parlement français peut-il contrôler des services de renseignement, une action qui par définition est largement secrète ?**

**Jean-Pierre Sueur :** Longtemps, il y a eu au Parlement une sorte de non-dit en vertu duquel il ne fallait pas parler du renseignement, censé relever du seul pouvoir exécutif. Or les services de renseignement sont nécessaires à la République, à la défense de nos libertés. Il est donc légitime que les députés et les sénateurs exercent un contrôle sur eux, comme sur les autres services de l'État. D'où la création de la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) en 2007. Elle compte quatre députés et quatre sénateurs, représentant la majorité et l'opposition. Notre activité est régie par le secret-défense. En revanche, du fait de la séparation des pouvoirs, nous ne pouvons être habilités secret-défense puisque c'est l'exécutif qui délivre une telle habilitation.

**Philippe Hayez :** Comparativement à beaucoup de ses homologues occidentaux, la France s'est mise tardivement au diapason démocratique en établissant un contrôle



**Jean-Pierre Sueur**  
Président de la Commission des lois du Sénat, membre de la Délégation parlementaire au renseignement.



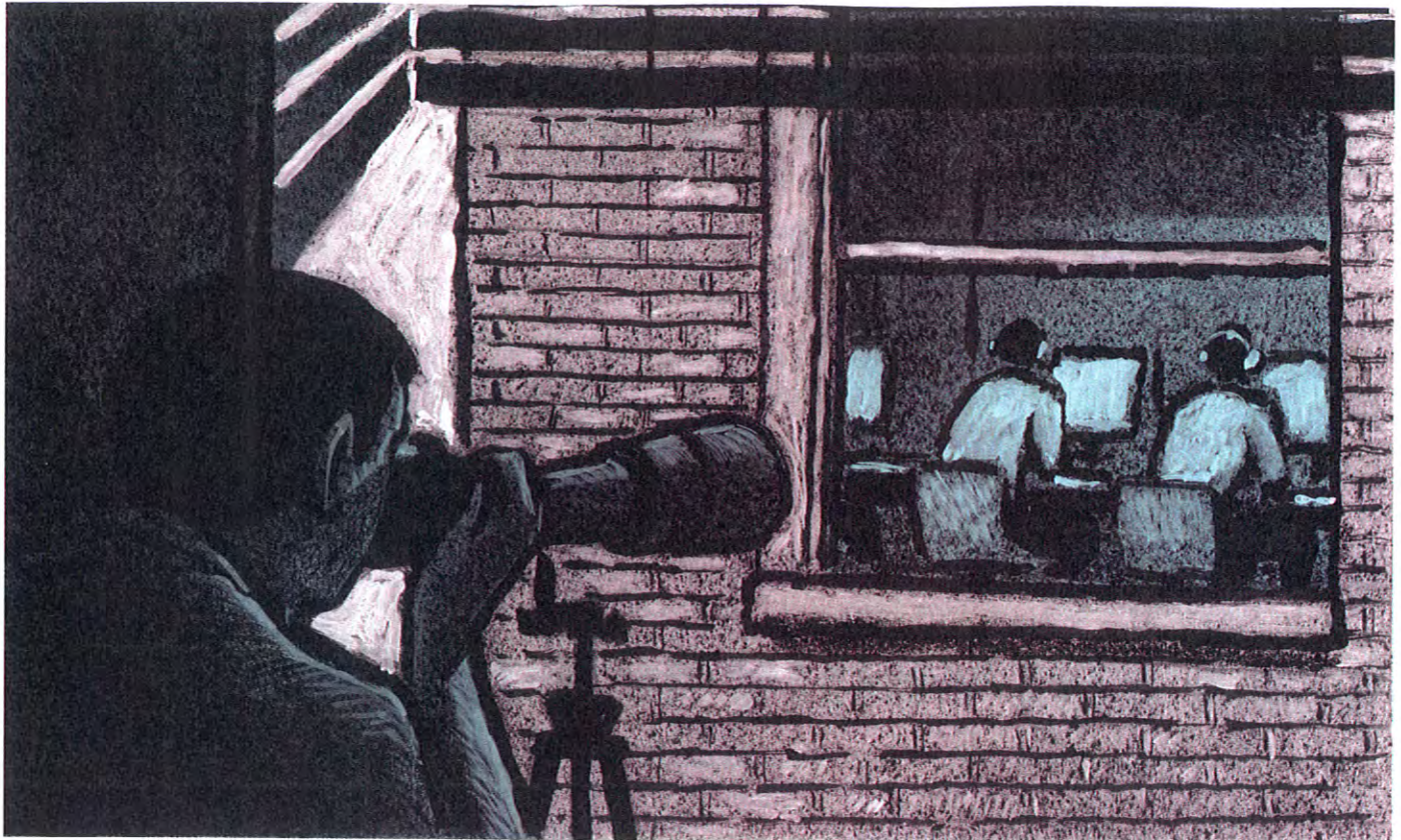
**Philippe Hayez**  
Conseiller maître à la Cour des comptes, ancien directeur adjoint du renseignement de la DGSE.

parlementaire. Mais cela s'explique surtout par le fait qu'en amont, le gouvernement lui-même, et notamment les trois ministères (défense, intérieur, économie et finances) dont dépendent hiérarchiquement ces services (lire p. 28), n'ont vraiment revendiqué leur pilotage que récemment. Pendant très longtemps, il y a eu, de fait, une distance entre l'exécutif et les services, ces derniers travaillant souvent de manière quasi autonome, en roue libre. D'où parfois des initiatives malheureuses qui ont entraîné des actions dont la démocratie n'a pas à se féliciter, comme l'affaire du Rainbow Warrior (1). Le pouvoir exécutif n'a commencé à s'approprier les services comme des administrations, si spécifiques soient-elles, que tout récemment, en 2006-2008. Cela tient en large part au fait que la nature de leurs activités a changé. Alors qu'auparavant, ces services étaient tournés vers la protection de la France contre l'action d'autres États, depuis les années 2000 ils se consacrent surtout à la lutte antiterroriste et donc à la protection des citoyens sur le territoire national. C'est parce que

le pouvoir exécutif a assumé le pilotage des services qu'un contrôle parlementaire, que des députés et des sénateurs réclamaient depuis le milieu des années 1990, a pu se mettre en place.

**Ce contrôle parlementaire est-il suffisant ?**

**J-P.S. :** La DPR reçoit régulièrement l'ensemble des directeurs des services de renseignement, elle pose ses questions sans tabou. Ses prérogatives ont été récemment accrues par la Loi de programmation militaire (LPM) du 19 décembre 2013 qui lui accorde un pouvoir de « contrôle », alors qu'elle ne disposait que d'un pouvoir de « suivi ». La LPM étend aussi le champ des agents que la DPR peut recevoir, au-delà des seuls directeurs des services, ainsi que des documents qui peuvent lui être communiqués. Autre innovation : la moitié des membres de la Délégation seront également membres de la Commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS) laquelle comprenait déjà des parlementaires, mais non membres de la DPR, sauf exception. C'est une avancée pour le contrôle. Car longtemps, il en allait des fonds spéciaux comme des services de renseignement, chacun savait ce que cela existait, mais on n'en parlait pas. >



> **P.H.:** Je reste sur ma faim cependant. Les rapports publics que la Délégation a publiés jusqu'ici sont très maigres, quelques pages seulement. Il sera intéressant de voir si, grâce à l'accroissement tout récent de ses pouvoirs, les prochains seront plus substantiels. On peut craindre que la différence entre « suivi » et « contrôle » soit assez rhétorique. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel interdit à la DPR de contrôler les « opérations en cours » des services. Mais pas les « opérations achevées », donc. Le problème, c'est qu'il n'existe aucune définition légale de ce qu'est une « opération », et a fortiori une « opération achevée ». Une telle attitude tranche avec la pratique des États-Unis où les commissions du Congrès sont informées des opérations en cours.

**J.P.-S.:** Le rapport que nous avons remis au président de la République le 10 avril dernier est plus explicite que le rapport public (2). Ce dernier comprend des pages blanches pour des raisons qui tiennent au secret-défense. J'insiste sur le paragraphe suivant, qui est public : « Notre pays ne dispose pas à ce jour d'un véritable régime juridique complet définissant avec précision

les missions et les activités des services de renseignement ainsi que les moyens d'action dont ils disposent et prévoyant les modalités de leur encadrement et de leur contrôle ». Alors que jusqu'ici, l'activité des services n'est régie que par une série de textes séparés et disparates, nous disons en clair qu'une nouvelle loi est nécessaire.

**P.H.:** La France est le seul pays d'Europe avec Chypre à ne pas disposer de loi statutaire sur l'ensemble de son dispositif de renseignement. Certes, la loi sur le contrôle a insti-

tué la DPR en 2007, mais ce faisant, on a mis la charrue avant les bœufs ! À l'inverse, en 1994, les Britanniques ont dans un même texte, l'Intelligence Security Act, donné un cadre légal général à la

une arme potentiellement dangereuse. Le champ de leurs missions doit également être défini. En 1994, les Britanniques ont ainsi intégré dans le mandat de leurs services la défense du « bien-être économique » du royaume. Que doit faire la France, alors que le cyberespionnage économique connaît un développement exponentiel ? Il faut également que la loi redise quels moyens dérogatoires les services sont autorisés à utiliser, depuis l'utilisation de fausses identités jusqu'aux moyens d'intrusion que les cybertechnologies permettent. Il est nécessaire de moderniser, d'homogénéiser les procédures qui permettent aux services d'employer ces moyens sous l'autorité de l'exécutif, puisque le contrôle parlementaire ne peut intervenir qu'une fois les opérations achevées. J'ajoute que dans un monde où la coopération entre services de différents pays est de plus en plus fréquente, en matière antiterroriste surtout, le contrôle de cette collaboration est complexe parce que chaque pays tient à ses règles de confidentialité. Mais qu'il est nécessaire pour éviter, par exemple, une dépendance technologique trop forte à l'endroit d'un partenaire étranger.

**« IL FAUT AVOIR CONFIANCE EN L'INTÉGRITÉ DES ÊTRES HUMAINS ET DANS LEUR ATTACHEMENT AU SERVICE PUBLIC »**

**JEAN-PIERRE SUEUR**

communauté du renseignement et instauré un système de contrôle. Il faudrait qu'une future loi, promise de fait par l'actuel gouvernement, précise d'abord quelles sont les finalités des services dans le contexte des menaces qui pèsent sur la France. Et implicitement donc, dise ce à quoi ils ne doivent pas être utilisés. Car si les services sont indispensables à la nation, c'est

**J-P.S. :** Suite à l'affaire Snowden et à ce qui a été révélé sur les méthodes de la NSA aussi bien que sur l'ampleur des données qu'elle a collectées, nous sommes allés voir l'an dernier le président de la République qui nous a confirmé que des conversations avaient eu lieu au plus haut niveau pour que la coopération entre services français et américains ne porte que sur ce qui est strictement nécessaire à la lutte contre le terrorisme et la violence politique.

**Est-il possible d'empêcher que les services français utilisent des méthodes d'intrusion du même type que la NSA, sinon de la même ampleur ?**

**J-P.S. :** Les parlementaires sont garants de deux principes. D'une part, nous sommes profondément attachés au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles. D'autre part, nous devons veiller à l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, l'espionnage, la criminalité organisée et le pillage des secrets industriels. Et pour cela, il est parfois nécessaire d'utiliser des moyens d'interception de données qui peuvent porter atteinte au principe précédent. Il faut donc qu'ils ne soient employés que dans des circonstances strictement encadrées. Nous avons progressé à cet égard avec l'article 20 de la LPM qui encadre mieux l'accès à certains de ces moyens pour les services de renseignement dans un cadre administratif, accès qui est réglementé par la loi depuis 1991. Il est impossible en effet, en raison de la nature de leurs activités, que les services puissent fonctionner uniquement sur la base d'autorisations délivrées a priori par un juge. L'article 20 de la LPM ne porte pas sur le contenu des messages (dont l'interception est strictement encadrée par d'autres textes, inchangés, concernant les écoutes téléphoniques). Il porte d'une part sur les données de connexion (à travers l'accès aux fadettes qui indiquent les numéros appelés, l'heure, etc.) et d'autre part sur la possibilité de géolocaliser un appel en temps réel. Pour ce qui est des fadettes, les autorisations d'ac-

cès devront être données, non plus par le ministre de l'Intérieur, mais par une personnalité qualifiée placée auprès du Premier ministre et sous le contrôle de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). S'agissant de la géolocalisation en temps réel, les conditions sont plus strictes encore puisqu'elle nécessitera une demande écrite et motivée des services concernés et une réponse écrite du Premier ministre après avis de la CNCIS. Nous n'avons donc supprimé aucun contrôle judiciaire, puisque s'agissant de procédures administratives, il n'existait pas. Pourtant, l'article 20 de la LPM a été attaqué sur ce motif par l'Association des services Internet communautaires (Asic) qui regroupe Google, Facebook, et les autres majors d'internet. Il est paradoxal que ces majors qui après l'avoir démenti, ont avoué qu'elles avaient livré des millions de données à la NSA viennent suspecter des parlementaires français qui améliorent le cadre juridique. Pour autant, comme l'affaire Snowden l'a montré, les services de renseignement disposent potentiellement de capacités de captation gigantesques. Nous condamnons absolument les captations indifférenciées. Il faut que toute interception effectuée par des services de renseignement soit réalisée pour lutter contre le terrorisme, la violence, la criminalité organisée... et uniquement à ces fins. Cela signifie notamment qu'il faudra accroître les capacités de contrôle de la CNCIS.

**Mais comment être sûr que les services n'utilisent pas les potentialités que leur donnent les technologies dont ils disposent pour capter le maximum de données ?**

**J-P.S. :** Il y a un moment où la confiance dans l'intégrité des êtres humains et dans leur attachement au service public doit jouer. Quand on côtoie les membres des services de renseignement, on a pour eux de l'estime, de la reconnaissance. Leurs

**« AVEC CHYPRE, LA FRANCE EST LE SEUL PAYS D'EUROPE À NE PAS DISPOSER DE LOI STATUTAIRE SUR L'ENSEMBLE DE SON DISPOSITIF DE RENSEIGNEMENT »**

PHILIPPE HAYEZ

missions, très dure, exigent un grand sens de l'État, de l'intérêt général. Bien sûr, il peut toujours y avoir des traîtres, ou des techniciens qui abusent de leur pouvoir pour fouiller dans les données personnelles d'un citoyen. C'est une faute professionnelle qui doit être sanctionnée. **P.H. :** J'observe une grande différence entre pays occidentaux concernant les interceptions de sécurité. En France, nous avons un contrôle *ex ante* avec l'autorisation donnée par le Premier Ministre sur avis de la CNCIS. En Grande-Bretagne, les ministres donnent un mandat (*warrant*), mais le Commissionner, l'une des institutions de contrôle du renseignement, a un pouvoir d'inspection a posteriori dans ces services. Il faudrait renforcer en France de tels pouvoirs d'inspection *ex post*, tout en respectant le secret de la défense nationale. Un des projets envisagés par le gouvernement consiste à mettre en place une Inspection générale des services dont il sera intéressant d'apprécier l'efficacité.

**J-P.S. :** Je n'y suis pas défavorable. Mais pour être vraiment efficace il faut qu'elle soit formée de personnes issues de la communauté du renseignement, qui connaissent son fonctionnement de l'intérieur. Car nous touchons ici à l'une des limites du contrôle parlementaire, *ex post* par définition. Quand vous placez des parlementaires, aussi vigilants soient-ils, devant de très puissants ordinateurs, ils n'ont pas les moyens d'identifier les dérives auxquelles leur usage a pu donner lieu. ♣

Propos recueillis par Yann Mens

(1) Le 10 juillet 1985, des agents français de la DGSE font exploser, à Auckland, le Rainbow Warrior, le bateau de Greenpeace, emblème de la lutte contre les essais nucléaires. L'opération se solde par la mort d'un photographe militant de l'ONG.

(2) Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement [<http://goo.gl/ogZYb1>], 2013.

**POUR EN SAVOIR PLUS**

**Au cœur des services secrets**, Gérard Arboit, Le Cavalier Bleu, Paris, 2012  
**Pourquoi les États-Unis nous espionnent**, Olivier Chopin, Hikari Éditions, Lille, 2014

**Securing Freedom**, Eliza Manningham-Buller, Profile Books, Londres, 2012  
**Broker, Trader, Lawyer, Spy**, Eamon Javers, Harper Collins, New York, 2010  
**Le renseignement en France, quelles perspectives ?** [<http://goo.gl/f1ZPNn>], Observatoire de la Défense/Orión, Fondation Jean Jaurès, Paris, 2012