



# *Le renseignement*

ÉTAT DE DROIT, RAISONS D'ÉTAT

..... LES USAGES  
DU SECRET



# *Le renseignement*

## *État de droit, raisons d'État*

### *Les usages du secret*

#### Dossier

Avant-propos .....	5-6
--------------------	-----

#### **Coordination du renseignement et cultures d'institutions**

Le point de vue des acteurs	
La coordination du renseignement en France	
■ Isabelle <i>RENOUARD</i> .....	9-13
Un outil souple et adaptable	
■ Bruno <i>ELIE</i> .....	14-18
La nécessaire adaptation aux menaces	
■ <i>DST</i> .....	19-29
La gendarmerie et le renseignement	
■ Lieutenant-colonel <i>ROUMAGNE</i> .....	30-36
L'adaptation des renseignements généraux	
■ <i>DCRG</i> .....	37-45
Place et avenir du renseignement stratégique dans la nouvelle politique de défense	
■ Philippe <i>HAYEZ</i> , Michel <i>PENE</i> .....	46-51

#### **Approches du renseignement**

Le renseignement dans les démocraties occidentales.	
Quelques pistes pour l'identification d'un objet flou	
■ Michel <i>DOBRY</i> .....	53-85
Le langage du secret. Des mots pour (ne pas) le dire	
■ Jean-Paul <i>BRUNET</i> .....	87-101
Le renseignement ou l'impossible maîtrise de la politique	
■ Hélène <i>L'HEUILLET</i> .....	103-118
Le renseignement économique : enquête sur un faux débat	
■ Nicole <i>CHAIX</i> , Philippe <i>DUBOST</i> , Arnaud <i>VOISIN</i> .....	119-128

## D'une quête démocratique

Réflexions sur les limites de la transparence démocratique Quelques hypothèses à partir du cas suédois ■ <i>Dennis TÖLLBORG</i> .....	129-139
Table ronde : À propos d'un contrôle du renseignement ■ <i>Paul BOUCHET, Amiral Pierre LACOSTE,</i> <i>Edwy PLENEL, Bertrand WARUSFEL</i> .....	141-154
En être ou ne pas en être : telle n'est pas la question ■ <i>Jean-Paul BRODEUR</i> .....	155-184

## Repères

### NOTES ET ÉTUDES

Le panopticon de Foucault revisité ■ <i>Thomas MATHIESEN</i> .....	187-204
Récits de vie des policiers : état des lieux ■ <i>Igor CHARRAS</i> .....	205-227

### LES FONDAMENTAUX DE LA SÉCURITÉ

L'État et les mouvements sociaux : modèles d'action, interprétations, résultats et complications ■ <i>Présenté par Gary MARX</i> .....	229-267
--	---------

### CHRONIQUE INTERNATIONALE

À la recherche de l'ennemi perdu. Une histoire des services secrets ouest-allemands après 1945 ■ <i>Heiner Busch</i> .....	269-283
--	---------

## Actualités

### NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

■ <i>Marc-Olivier BARUCH, Alain QUEVAL, Frédéric OCQUETEAU,</i> <i>Jacques FAGET, Patrick MALHERBE, Françoise IMPÉRIALI</i> .....	287-303
--	---------

### RAPPORTS ET TRAVAUX INÉDITS

■ <i>Jean-Paul GRÉMY</i> .....	305-307
--------------------------------	---------

LISTE DES AUTEURS .....	309
ABSTRACTS .....	313

## TABLE RONDE : À PROPOS D'UN CONTRÔLE DU RENSEIGNEMENT

*L'actualité de ces derniers mois a placé plusieurs fois au centre des débats la notion controversée de secret de défense. De part et d'autres, il est fait mention d'une exigence croissante de contrôle des activités de renseignement, qu'il s'agisse de la déclaration de politique générale du gouvernement Jospin, ou bien du rapport annuel du conseil d'État pour l'année 1995, portant sur le thème de la transparence et du secret.<sup>(1)</sup>*

*Une information parue récemment dans la presse, signale par ailleurs qu'un projet de loi concernant la mise en place d'une commission nationale du secret défense serait à l'étude, et probablement discuté lors des premières sessions de l'année 1998<sup>(2)</sup>.*

*Sont ici réunis quelques-uns des protagonistes de ce débat pour tenter de définir les contours de cet hypothétique dispositif de contrôle du renseignement.*

---

(1) Déclaration de politique générale du gouvernement (Sénat, n°366, ann. PV du 19/6/97), p. 6 : « L'action des services de sécurité intérieure exclura désormais tout renseignement sur la vie politique démocratique. Dans la République, il n'y a pas de place pour une police politique. La mise en œuvre de la loi de 1991 permettant le contrôle des interceptions de sécurité des communications ne doit pas être compromise par une utilisation abusive du « secret-défense ». Je proposerai qu'une autorité indépendante puisse être saisie et se prononcer dans ces situations ».

Extrait du rapport annuel du conseil d'État 1995 sur la transparence et le secret (p.157) : « La création d'une commission nationale du secret défense comportant un nombre très limité de membres (3 à 5), à l'analogie de la commission des interceptions de sécurité, et jouant le rôle que joue le membre de la CNIL désigné à titre personnel pour satisfaire à la règle d'accès indirect aux données couvertes par le secret défense, quelles que soient les circonstances où se trouve posé un problème touchant à celui-ci, y compris en cas de litige durant la juridiction administrative ou judiciaire, constituerait un pas décisif vers l'élimination d'un « angle mort » des dispositifs de régulation des institutions et vers la suppression d'un des derniers bastions de l'auto-contrôle de l'administration par elle-même ;

(2) CARCASSONNE (Guy), « Le secret-défense abcès de la démocratie », *Le Point*, 11 octobre 1997.

**Paul Bouchet**

Président de la commission nationale du contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)  
d'octobre 1991 à octobre 1997.

**Amiral Pierre Lacoste**

Directeur de la DGSE de 1982 à 1985

**Edwy Plenel**

Directeur de la rédaction du *Monde*

**Bertrand Warusfel**

Secrétaire général du centre de recherches « Droit et défense »  
Maître de conférences à l'université de Paris V

*IHESI : Nous voici réunis afin d'envisager dans quelle mesure il est possible de parler aujourd'hui d'un contrôle du renseignement, non pas en restant dans cette position du débat d'idées que vous avez connue en tant qu'acteurs, institutionnels, citoyens engagés, mais plutôt en essayant de nous placer délibérément dans une perspective pragmatique, en nous interrogeant sur les modalités concrètes d'un contrôle du renseignement - sachant par ailleurs que, par définition, le renseignement est l'activité dans laquelle on n'entre pas, qu'on ne contrôle pas. Je vous propose de commencer par dresser un état des lieux, en revenant notamment sur l'expérience de la CNCIS.*

**Paul Bouchet :** L'expérience de la Commission nationale du contrôle des interruptions de sécurité (CNICS) est en effet intéressante parce qu'elle a permis de passer d'une théorie longuement proclamée à un essai de pratique. On recense bien des précédents : des commissions parlementaires, des interpellations très brillantes, dont le rapport Schmelck extrêmement complet et précis qui avait réuni pour la première fois des professionnels du renseignement avec des magistrats du judiciaire et des représentants du conseil d'État. Toutefois, pendant neuf ans, ce rapport a été sans suite et il est intéressant de noter que c'est pendant ces neuf années justement que des affaires spectaculaires se sont produites. En 1991, pour des causes diverses, et notamment sous l'impulsion de la Cour européenne des droits de l'Homme, on se rend compte que dans un pays démocratique, ce vide est une aberration. Bien que soumise au secret, pour la première fois, cette commission peut rendre compte publiquement - et ce n'est pas rien - à travers les informations livrées dans le rapport annuel, du nombre d'avis donnés et surtout des motifs des avis négatifs, de l'origine des services dont émanaient ces demandes d'interception. À ma connaissance, il n'existe pas dans les pays comparables, d'équivalent du rapport de la CNCIS. L'autre chose essentielle, c'est que, bien qu'évidemment toujours liés par le secret, nous ne pouvons admettre pour autant que ce secret couvre des agisse-

ments que nous considérons comme illégaux ou même déloyaux. Rappelons l'affaire Maréchal dont la portée a été très sous-estimée alors qu'elle représente un exemple intéressant. Une étape a été franchie et il faut désormais aller plus loin. Pour cette raison, la conclusion de notre dernier rapport rappelle la nécessité de garantir la légitimité du secret de défense par l'intervention d'un organisme extérieur au pouvoir exécutif lui-même. Dans le cas précis des écoutes téléphoniques, les avancées réalisées n'empêchent pas que le champ d'action de la CNCIS reste limité au contrôle des motifs des interceptions et des conditions de leur exécution. Mais en ce qui concerne le secret de défense, la seule chose que nous ayons pu faire a été de conseiller au pouvoir exécutif, qui seul peut lever le secret, de le faire effectivement dans telle ou telle affaire. Je crois qu'on trouve ici les limites de l'exercice de ces six années et que cela justifie notre demande d'un nouveau progrès, d'autant que le secret de défense ne concerne pas seulement les écoutes téléphoniques. Qu'on songe à l'affaire Ben Barka, aux meurtres de Curriel et du ministre Fontanet, au vrai-faux passeport de Chalier.

**Bertrand Warusfel** : L'expérience de la CNCIS est très intéressante car, à défaut d'être le premier instrument indirect de contrôle des activités des services de sécurité, elle s'est livrée, dans la pratique, aux premières tentatives de contrôle de l'usage du secret de défense. Il ne faut pas confondre, en effet, ces deux aspects : contrôler le renseignement nécessite nécessairement l'accès au secret, mais ne donne pas forcément compétence pour apprécier la validité des mesures de classification qui sont décidées par le gouvernement, et, inversement, on peut imaginer un système de contrôle du secret qui n'ait pas de pouvoir particulier pour apprécier la totalité du contenu des activités de renseignement (c'est sans doute ce qu'envisage le projet du gouvernement Jospin). En matière de contrôle indirect du renseignement, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) peut inspecter les fichiers des services de renseignement grâce à l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 qui lui donne le pouvoir d'accéder aux données nominatives classifiées (pouvoir qui n'est, d'ailleurs, pas donné aussi clairement à la CNCIS par la loi de juillet 1991). Pour autant, si cette procédure « d'accès indirect » a créé une première brèche dans l'opacité qui entourait jusqu'alors la pratique des services de sécurité en France (*cf.*, notamment, les décisions - et les polémiques - sur les fichiers des RG ou de la gendarmerie), elle n'a jamais permis de mettre en cause l'usage (même en cas d'abus) du secret de défense. Les membres de la CNIL qui contrôlent ces fichiers ne peuvent, en effet, rien dire sur leur contenu et n'ont pas qualité pour apprécier la pertinence de leur classification. À l'inverse, la CNCIS - qui est pourtant placée juridiquement dans une situation proche de celle de la CNIL - a su dans certaines affaires, soulever la question du secret de défense. Et, par ailleurs, il me semble que les interceptions constituent une matière plus sensible et plus au cœur des activités de renseignement que les simples fichiers nominatifs.

## Les écoutes en chiffres (extraits du rapport CNCIS 1996)

### *Quotas et refus*

*La Commission a donné son accord sur les quotas suivants, fixant pour chaque ministère le nombre maximum d'interceptions pouvant être pratiquées simultanément, applicables en 1997 :*

*330 pour le ministère de la Défense (DPSD, DGSE, Gendarmerie)*

*1190 pour le ministère de l'Intérieur (DST, PJ, RG)*

*20 pour le ministère chargé des douanes*

*Soit un total de 1540*

*Il ya lieu de signaler que le nombre des interceptions ainsi fixé reste calculé par ligne, comme le demandait la Commission pour faciliter les contrôles, et non par cible comme cela est le cas dans divers pays étrangers.*

*Les refus ont été fondés soit sur l'insuffisance des justifications fournies, soit sur la disproportion entre la gravité des faits allégués et celle de l'atteinte à la liberté de communication. Dans 20 cas sur ces 26, l'avis de la Commission a été entièrement suivi ; dans 2 cas (demandes des RG pour motif de sécurité nationale), l'interception n'a pas été autorisée que pour une durée limitée à 15 jours ; dans 4 autres cas, l'autorisation a été accordée. Il s'agit de 2 cas présentés pour motif de sécurité nationale (l'un par la DST, l'autre par les RG), d'1 cas présenté par les RG au motif de délinquance organisée et d'un cas présenté par la DST au motif de protection des éléments essentiels du potentiel économique de la France.*

### *Demandes et motifs*

*Pour l'ensemble de l'année, 4623 demandes ont été présentées à la Commission, contre 4532 en 1995. Elles se répartissent de la sorte :*

	Total 1995	Total 1996	dont renouvel- lements
<i>Terrorisme</i>	1845	1756	717
<i>Criminalité organisée</i>	1321	1320	197
<i>Sécurité nationale</i>	1059	1241	744
<i>Sauvegarde économique</i>	297	263	138
<i>Groupements dissous</i>	40	43	23

**Pierre Lacoste** : Je me contenterais d'apporter mon témoignage n'étant ni un juriste, ni un expert en la matière. Quand j'étais en charge de la direction de la DGSE, et que la CNIL m'a demandé des comptes, mon premier étonnement passé, je puis dire avec le recul qu'elle m'a aidé à clarifier les domaines dans lesquels je pouvais agir en toute liberté ou non. J'ai eu l'impression d'un progrès.

**Bertrand Warusfel** : Si l'expérience de la CNIL n'a pas eu d'impact sur la question-clé du contrôle du secret, elle a néanmoins habitué les esprits - dans l'État et hors de l'État - à ce qu'une autorité administrative indépendante (institution typique de la pratique politico-administrative française contemporaine) s'imisce - même marginalement - dans le domaine très sensible du renseignement. Mais, à mon sens, c'est la CNICS, qui, après plus de dix ans d'écart, a pu en tirer les fruits pour faire progresser sa propre pratique. Elle l'a d'abord fait, dans ses rapports annuels, en s'appuyant sur la loi de 1991 pour donner quelques informations (malheureusement encore trop parcellaires) sur les motifs d'interceptions (notamment ceux des interceptions ayant fait l'objet d'avis négatifs de la Commission, avec mention des services concernés). Mais elle l'a fait surtout à propos de deux affaires qui ont défrayé la chronique : le dossier des écoutes de l'Élysée et l'affaire Schuller-Maréchal. Dans la première affaire, Paul Bouchet qui était saisi personnellement sur des faits antérieurs à 1991 (et hors des prérogatives de la Commission) avait, d'un côté, opposé le secret de défense au juge d'instruction mais, de l'autre, avait tenu à publier dans le second rapport de la CNICS quelques pages dénonçant très vigoureusement la pratique des écoutes effectuées par la cellule de l'Élysée. Il tentait ainsi d'effectuer, ce que j'avais appelé, à l'époque « un compromis subtil entre nécessités de la justice et protection du secret » (en d'autres termes, comment dénoncer publiquement une pratique administrativement couverte par le secret sans enfreindre sa propre obligation de respecter le secret). Le comportement de la CNICS a été plus direct dans l'affaire Schuller-Maréchal qui relevait complètement de sa juridiction. À cette occasion, la Commission a souligné les irrégularités de la procédure suivie et a vivement soutenu la décision du Premier ministre de lever le secret de défense sur cette écoute, accréditant ainsi le principe selon lequel ce secret cessait d'être légitime dès lors qu'il servait à dissimuler une pratique administrative irrégulière ou à faire obstacle au travail de la justice. Par ces deux précédents (qui ont eu chacun des prolongements administratifs, puisque sur les deux dossiers des décisions partielles de levée du secret ont été prises par les Premiers ministres successifs), on peut estimer que la CNICS a préparé les esprits à accepter ce que nous étions quelques-uns à réclamer depuis quelques années <sup>(3)</sup> et que le Conseil d'État a proposé en 1995, à savoir la mise en place d'un mécanisme

---

(3) WARUSFEL (Bertrand), *Le secret de la défense nationale - protection des intérêts de la nation et libertés publiques dans une société d'information*, thèse, Paris V, 1994, p. 478-494 ; WARUSFEL (Bertrand), « le contrôle du secret de la défense nationale : une exigence de l'État de droit », *Droit et Défense*, n°96/4, p. 23-32.

de contrôle de l'usage du secret de défense, par exemple par la voie d'une autorité administrative indépendante.

### *Quelques recommandations de la CNCIS*

#### *Sur le contrôle des autorisations et de l'exécution*

Si les possibilités de contrôle effectif sur les opérations effectuées au GIC même ont été très notablement accrues, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'exécution assurée par les nombreux sites dispersées sur le territoire. Le regroupement des sites en des centres bien équipés et protégés, le renforcement de l'autorité du GIC sur l'ensemble, doivent être accélérés en utilisant les possibilités nouvelles de centralisation que permettent les moyens informatiques.

#### *Sur le contrôle des matériels*

La mise en place d'un contrôle indépendant et l'augmentation des sanctions pénales au cas d'infraction, sont, sur ce point, les deux mesures prioritaires pour assurer enfin le respect des dispositions légales restées jusqu'ici le plus souvent sans effet.

#### *Sur le respect du secret-défense*

Le respect du secret-défense, à l'évidence essentiel dans le domaine des interceptions de sécurité, nécessite tout à la fois qu'il soit mis fin à l'impunité dont ont trop longtemps bénéficié les auteurs de violences répétées et que soit rendue indubitable la légitimité de ce secret lorsqu'il est invoqué. La CNCIS partage, en cette matière, l'interrogation du Conseil d'état dans son rapport 1995 sur la transparence et le secret auquel il a déjà été fait référence. Il est devenu indispensable de remédier aux insuffisances et incertitudes auxquelles laisse place l'état présent du droit, en apportant à ce problème récurrent une réponse plus conforme à la conception d'un état de droit.

5<sup>e</sup> rapport d'activité de la CNCIS pour l'année 1996  
La Documentation française, 1997, p.53

**Edwy Plenel** : La création d'une commission nationale du secret de défense serait évidemment un progrès par rapport à la situation actuelle. Toutefois, sur le ton de la provocation, je voudrais expliquer pourquoi je suis sceptique sur ce système à la française qui consiste à créer des commissions ad hoc -comme la CADA (4), la CNCIS ou la CNIL, chaque fois que se pose un problème sur le terrain des libertés dans les relations entre les citoyens et l'État. Je constate qu'aujourd'hui, le contrôle est soit absent, soit contrôlé. En effet, nous sommes dans un système institutionnel dans lequel les responsabilités procèdent du sommet, nous sommes la seule démocratie à élire pour sept ans quelqu'un qui est hors d'atteinte de toute procédure légale, hors le cas de haute trahison

(4) La Commission d'accès aux documents administratifs est instituée en vertu de l'article 5 de la loi du 17 juillet 1978.

en temps de guerre. Il est alors évident que l'État fonctionne dans une certaine forme d'irresponsabilité par rapport à ce qu'il doit s'interdire de faire, par rapport à ses règles morales, à ses règles de déontologie ou tout simplement par rapport au respect de la loi. Il s'agit d'une forme d'irresponsabilité d'autant plus grande que nous sommes dans une culture qui met l'État au service d'un homme. Je dis contrôle absent : avant que la fameuse note de Debré, instituant secrètement le GIC, ne soit rendue publique en 1992, je rappelle qu'en trente-deux ans, avec cinq présidents, quatorze premiers ministres de tendances différentes, nous avons vécu trente-deux ans de non publicité, non seulement vis-à-vis de l'opinion, mais aussi d'autres services de l'État, de parlementaires, etc. Finalement, une évolution s'est faite au forceps, non pas de France au départ puisque le rapport Schmelck n'est ni rendu public, ni communiqué, encore moins diffusé - y compris par les parlementaires qui ont participé à la commission et qui n'en font pas grand cas. C'est l'Europe qui nous oblige à bouger et c'est le fait que le premier ministre, Michel Rocard, force quelque peu la main du président de la République sur ce sujet. Contrôle absent enfin, parce que, à l'opposé d'une certaine culture juridiquement anglo-saxonne, domine en France une culture dans laquelle le droit de l'individu est inférieur au droit de l'État. Nous sommes dans une culture profondément étatique, illustrée par cette différence de traitement que je relève dans mon livre <sup>(5)</sup> ; ceux qui violent le secret défense sont passibles de sept ans de prison tandis que ceux qui portent atteinte à la dignité de la vie privée ne le sont tout au plus que d'un an. De plus, lorsque le contrôle n'est pas absent, il est contrôlé. C'est simple, je l'ai dit, je l'ai écrit, nous sommes dans un système où le Président de la République nomme, choisit, les responsables de ces commissions et les place devant une contradiction évidente entre leurs missions et leurs éventuelles fidélités. Si l'on tire le bilan de l'affaire des écoutes téléphoniques, d'abord la CNIL ne s'est jamais émue - bien que saisie par les parties civiles - de l'existence d'un système informatique, nominatif d'une ampleur importante et nous a renvoyés vers la CNCIS au motif que ce système informatique avait abouti à des écoutes. Quant au différend qui m'oppose à la CNCIS, il est très simple : la CNCIS qualifie la cellule de l'Élysée en employant le terme de dysfonctionnement, ce qui suppose au préalable que cette cellule ait existé juridiquement et qu'elle ait outrepassé le cadre de ses missions. La réalité est différente : la cellule de l'Élysée n'avait pas d'existence légale . Elle était un service secret plus que confidentiel, totalement secret. Dans l'article que j'avais écrit dans les *Cahiers de la sécurité intérieure* <sup>(6)</sup> , j'évoquais les serviteurs du secret ; il en faut en démocratie, mais avec au moins un début d'organigramme, comme dans toute administration, avec des règlements ; là en l'occurrence, nous sommes face au dévoilement d'un service illégal et de son service action, abrité pour la première fois de son histoire

(5) PLENEL (Edwy), *Les mots volés*, Paris, Stock, 1997, 325 p.

(6) PLENEL (Edwy), « Secret et indiscrétion », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°12, février-avril 1993.

par la présidence de la République, vis-à-vis duquel la DGSE très légitimement prend ses distances, de même finalement que les autres services secrets officiels qui ne veulent pas « se mouiller ».

**Paul Bouchet** : Je dois rectifier ce que dit Edwy Plenel sur la prétendue dépendance du président d'une commission comme la CNCIS à l'égard de l'autorité qui l'a nommé. Le Président de la CNCIS n'est ni nommé par le Gouvernement - comme *le Monde* l'a écrit dans un éditorial - ni choisi discrétionnairement par le Président de la République, comme Edwy Plenel paraît le laisser entendre. En réalité, à la suite d'un amendement sénatorial, le Président de la République ne peut nommer qu'une personnalité proposée conjointement par les chefs des deux plus hautes juridictions, le Conseil d'État et la Cour de Cassation. Rappelons également que le Président de la CNCIS est assisté de deux parlementaires, dont l'un représente l'opposition, en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme relative aux garanties d'indépendance.

Ceci étant dit, je pense que nous pouvons être d'accord sur les difficultés nées d'une part de notre culture nationale dans sa conception des rapports de l'État et du citoyen et d'autre part de la personnalisation du pouvoir sur la 5<sup>e</sup> République. Mais la culture anglo-saxonne n'a pas en ce domaine les avantages qu'on lui prête. C'est ainsi que le contrôle des écoutes est assuré en Grande-Bretagne par un *commissioner* nommé par le Gouvernement, sans assistance de parlementaires et que la jurisprudence, tant de la Chambre de Lords que de la Cour d'appel d'Angleterre en matière d'atteinte de l'intimité de la vie privée par des écoutes téléphoniques et microphoniques, paraît moins protectrice que la jurisprudence française (voir les arrêts publiés dans le quatrième rapport de la CNCIS). Quant aux États-Unis, faut-il rappeler que la FISA fonctionne comme un tribunal secret se prononçant par des actes unilatéraux.

**Bertrand Warusfel** : Sans vouloir polémiquer, il est vrai que le système anglo-saxon dont on connaît, par ailleurs, les vertus démocratiques indiscutables n'est pas nécessairement une référence en matière de renseignement et de contrôle du secret. La Grande-Bretagne est le pays dans lequel la législation sur le secret officiel a été jusqu'en 1989 la plus opaque et la moins libérale de toutes. De même, les services de renseignement sont restés jusqu'à récemment sans aucun statut officiel et le service de contre-espionnage (MI5) n'est toujours pas un service de police judiciaire (comme l'est la DST en France). Et si aux États-Unis, il existe un réel contrôle parlementaire sur le renseignement et un *Freedom of Information Act*, la loi américaine et les *executive orders* présidentiels continuent à donner au directeur de la CIA un pouvoir très étendu de classification des informations. La relation entre démocratie libérale et protection de la sécurité nationale est donc moins simple qu'on ne le pense généralement et il importe, non que la France se calque sur un modèle étran-

ger à sa culture politique et juridique, mais qu'elle développe ses moyens de contrôle conformément à la logique de ses propres institutions.

**Edwy Plenel** : Nous sommes dans un pays où l'État verrouille son secret beaucoup plus qu'ailleurs. Je n'idéalise pas le modèle anglo-saxon mais je souligne que, dans notre culture, le souci de l'État - et donc de ses secrets, mêmes illégitimes - l'emporte, le plus souvent, sur le souci de l'individu et de la protection de ses libertés. C'est l'expérience que j'ai faite, notamment, depuis qu'a commencé l'affaire des écoutes.

**IHESI** : *Comment justement assurer les formes de la légalité d'un service dont l'activité même est illégale ?*

**Pierre Lacoste** : Avant même d'entrer en fonctions, j'avais reconnu les difficultés de ce dilemme et accepté la « règle du jeu » consistant à mener à l'étranger des opérations illégales vis à vis des lois des pays où il fallait opérer. dans le cas du contre-espionnage, c'était encore plus délicat. En dépit de la séparation des fonctions qui fait que la DST est responsable sur le territoire français, ce qui offre à nos concitoyens la garantie qu'on peut ne peut les soupçonner ou les poursuivre sans se conformer aux procédures légales, il y a des cas où la DGSE peut être conduite à mener des investigations en France même. C'est ce qui se produisait avant 1939 quand les postes du S.R. situés près des frontières, par exemple à Mulhouse, infiltraient les réseaux allemands. Un autre sujet avait retenu mon attention : celui de l'emploi des fonds secrets, échappant aux règles habituelles de la comptabilité publique. J'avais obtenu du président de la République, avant d'accepter le poste, d'être déchargé de toute responsabilité pour les gestions précédentes. Mais je m'étais engagé à être particulièrement vigilant pour éviter tout dérapage de la part de mes subordonnés, et pour bénéficier de conseils de personnes compétentes à cet égard. Evidemment, les opérations clandestines menées par le « service action » constituaient un sujet particulièrement délicat. Il fallait absolument éviter tout dérapage. J'avais eu connaissance de tentatives précédentes de la part d'un homme politique qui avait sollicité son aide dans une affaire mineure, et j'ai réagi brutalement dès mon entrée en fonctions pour marquer d'emblée ma détermination à ce sujet. quelques années plus tard, après avoir quitté la DGSE, j'ai pris conscience que malgré mes efforts dans ce sens, il avait dû se produire quelques erreurs. Je n'exclus pas que, dans l'excitation de la recherche des « espions » soviétiques et surtout des terroristes, certains de mes subordonnés aient outrepassé leurs consignes. Mais n'a-t-on pas vu aussi des policiers trop zélés se faire piéger par leurs « indics » dans leur désir de pénétrer le « milieu » ? Quant au secret, il y a un point sur lequel il s'impose indiscutablement, c'est celui des sources. Tout service de renseignement protège ses sources, c'est ce qu'il y a de plus précieux. Il les protège et les surveille pour vérifier qu'elles ne sont pas polluées, notamment par le contre-espionnage adverse. Il faut donc disposer d'un service de sécurité, qui a aussi

la charge de s'assurer de la loyauté et de l'intégrité des membres de notre propre organisation, vis à vis des tentatives de pénétration étrangère. Il faut protéger nos propres vulnérabilités, tout en évitant d'interférer avec le droit et la dignité des personnes. C'est là un domaine où le fait d'agir avec une grande discrétion permet à la fois de garantir le « bien du service » et les droits des individus, même s'ils ont commis des fautes.

***IHESI : De toute évidence, le fait de disposer du secret ou du moins de sa forme sociale - de savoir ou de donner à croire qu'on sait quelque chose que tout le monde ne sait pas - introduit toute une série de rapports de force : rapports de sujétion, d'autonomie comme de défiance entre pouvoir politique et univers du renseignement, exclusion pure et simple du citoyen. Quels modes de contrôle peut-on concevoir pour tenter d'encadrer et de rationaliser ces rapports de forces ?***

**Edwy Plenel** : Il ne faut justement pas essayer de rationaliser de manière figée le problème en multipliant les corps d'inspection. Le contrôle repose sur la déontologie profonde des institutions - et là nous avons pris du retard. Pierre Lacoste ne demandait pas mieux de rendre compte, il le dit bien dans son ouvrage mais le politique ne va pas le chercher, ne cherche pas à savoir.

**Pierre Lacoste** : Quand Montesquieu distingue les pouvoirs législatif et exécutif, il suppose que le législatif s'assure aussi de la bonne exécution des lois. Le contrôle est indispensable et de même que pour tout ce qui concerne la sécurité, l'instance de contrôle ne saurait être à la fois « juge et partie ». L'indépendance est la garantie de l'efficacité. On voit bien, en pratique, que malgré la multiplication des instances de contrôle et d'inspection dans l'administration française - il suffit de consulter le bottin administratif pour constater l'inflation à cet égard - le juridisme a ses limites. Au-delà du juridisme, il faut se référer aux règles de bon sens de la déontologie professionnelle et de l'éthique personnelle. Quand j'ai étudié le « syndrome mafieux », j'ai compris qu'une des meilleures garanties des mafias organisées consiste à bénéficier des services des meilleurs cabinets d'avocats, capables d'exploiter toutes les ressources des procédures pour défendre leurs clients. Un contrôle efficace met donc en cause la responsabilité des dirigeants, des « élites ». La plupart des dérives résultent à mon avis, de ce que Julien Benda appelait « la trahison des clercs ».

Je rappellerai enfin un trait de la société française qui fait que nous sommes, plus qu'un autre peuple, réticents à reconnaître nos erreurs devant les autres. Ainsi, dans les armées françaises, la tradition du « Kriegspiel », la simulation tactique ou stratégique qui oppose deux adversaires, se heurte à une forme dérisoire de respect humain ou de « culte du chef », qui fait que le « perdant » se sent humilié devant ses subordonnés. De même nous avons du mal à accepter les observations ou remontrances d'un service de contrôle ou d'inspection, du fait des carences de notre système éducatif, qui ne nous apprend pas que

l'erreur est un phénomène normal et que ces fautes contribuent à l'amélioration des organisations et des hommes.

**Bertrand Warusfel** : Nous sommes tous d'accord aujourd'hui sur le principe d'un contrôle et cela constitue, en soi, un progrès considérable par rapport à notre longue tradition nationale d'opacité administrative et aux privilèges renouvelés que la V<sup>e</sup> république a donné au pouvoir exécutif. La question n'est donc plus aujourd'hui de savoir si l'on veut contrôler, mais de définir comment on envisage de le faire. Là-dessus, ma première remarque est que tout contrôle suppose un préalable, qui est de fixer les règles à respecter. L'exemple de la loi de 1991 en matière d'interceptions est là encore probant : c'est parce que ce texte définit, dans son article 3 les motifs qui peuvent justifier une interception de sécurité que le contrôle de la CNCIS peut effectivement s'appliquer (en vérifiant notamment si le motif invoqué est dans cette liste et s'il est bien le motif réel de la demande d'interceptions). Cela veut dire, appliqué à la question du renseignement et de la protection du secret, qu'il nous faut un vrai statut juridique qui définisse l'exercice de ces activités. En matière de protection du secret, le nouveau code pénal va dans ce sens avec la définition qu'il donne dans son article 413-9 des critères de secret de défense. En matière d'activités de renseignement, nous n'avons toujours presque rien, si ce n'est les décrets pris il y a quinze ans concernant la DGSE et la DST. Pourquoi ne pas prévoir comme en Grande-Bretagne, aux États-Unis ou au Canada une véritable législation sur les services de sécurité et les activités de renseignement ? Sans ce préalable, toute forme organisée de contrôle des services me semble devoir être vouée à l'échec, car elle ne reposera pas sur ces critères objectifs et publics.

***IHESI** : Quel système privilégier dès lors ? L'idéal démocratique commande le contrôle parlementaire, tandis qu'une approche réaliste appellerait plutôt à un développement des magistratures du secret, et, en l'occurrence à la création d'une commission du secret défense. Peut-on enfin imaginer une forme mixte ?*

**Edwy Plenel** : L'auto-contrôle ne doit pas tenir lieu d'un contrôle essentiel, celui d'un parlement, qui suppose une loi, avec des parlementaires qui puissent poser des questions, effectuer un contrôle sur les finances, etc. La société a de moins en moins confiance, donc elle fait pression ; l'État s'en sort en créant ces commissions *ad hoc*, c'est un progrès. Ce progrès doit aller de pair avec une dimension citoyenne.

**Bertrand Warusfel** : Le contrôle parlementaire est l'une des voies possibles en ce qui concerne le contrôle des services de renseignement (comme cela se pratique déjà dans différents pays), mais il me paraît mal adapté à la question spécifique du contrôle de l'usage du secret de défense, notamment lorsque celui-ci doit s'effectuer en conjonction avec une instance juridictionnelle (par

exemple, pour apprécier la validité de l'invocation du secret de défense par le gouvernement pour refuser de répondre à un juge). En effet, dans ce type de cas, nous nous trouverions face à un risque de violation du principe de la séparation des pouvoirs avec l'irruption du législatif (et donc des logiques politiques qui y sont légitimement associées) dans un processus judiciaire. En revanche, le suivi des activités des services de sécurité peut s'effectuer dans le cadre d'une commission parlementaire *ad hoc* devant laquelle déposeraient les fonctionnaires concernés. Mais il faut avoir conscience de la contrainte que cela engendrerait : les parlementaires impliqués dans ce contrôle devraient respecter eux-mêmes le secret de défense qui s'attache aux informations qui leur seraient communiquées à huis clos (c'est la situation au Congrès américain) et ne pourraient en faire part ni en public, ni auprès de leurs mandants. Cela est assez contraire aux traditions du régime représentatif à la française et il faut savoir qu'en 1970, certains parlementaires ont vigoureusement protesté contre l'obligation qui leur était faite en ce sens dans le cadre des travaux du comité des prix de revient des fabrications d'armement. Le recours à la voie parlementaire n'est donc pas aussi évident qu'il le paraît, dans le contexte juridique et politique français.

**Edwy Plenel** : Ils pourront jouer le rôle et créer une dynamique. Je fais confiance aux élus. La confiance ne se joue pas d'abord par rapport aux représentants de l'État. On parle de l'univers du secret, d'un univers qui use de la force, etc... On parle d'un univers très spécial dans son fonctionnement, auquel on devrait faire aveuglément confiance. Dewerpe le montre bien dans son livre <sup>(7)</sup>, je suis convaincu que les archives de la cellule de l'Élysée ne déparent pas l'univers du secret ; je suis convaincu que des archives de la CIA pourraient être aussi mesquines ; l'univers du secret est un univers de la paranoïa du complot, un univers qui fonctionne comme cela. Il faut pouvoir se prémunir contre les abus de pouvoir de cet univers-là. L'État est-il la meilleure protection ? Ne sont-ce pas plutôt les élus de la nation et les juges ?

**Bertrand Warusfel** : Je pense qu'il faut dépasser l'opposition entre contrôle parlementaire et contrôle par voie d'autorité administrative indépendante. En ce qui concerne la question de l'usage du secret (et qu'elle soit ou non associée à celle du contrôle du renseignement), le véritable acteur à prendre en compte, dans un véritable État de droit, c'est le juge et ses prérogatives face à l'invocation du secret de défense.

**Edwy Plenel** : Il ne peut rien faire, d'expérience rien.

**Bertrand Warusfel** : En la matière, il faut distinguer soigneusement entre le droit et la pratique. Dans la pratique des dernières décennies, nous avons pu

---

(7) DEWERPE (Alain), *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Paris, Gallimard, 1994, 492p.

constater qu'en effet le pouvoir des juges face au secret de défense avait été quasiment nul. Mais juridiquement, la situation est quelque peu différente. Schématiquement, le juge pénal peut se prévaloir d'une longue jurisprudence de la Cour de cassation qui lui donne tout pouvoir pour apprécier souverainement si un document qui fait l'objet d'une compromission est - ou non - secret (et donc de sanctionner en conséquence l'auteur des actes incriminés). Le problème ne commence que lorsque le juge souhaite avoir connaissance du contenu d'informations classifiées pour se faire sa propre appréciation. Dans ce cas, un avis du Conseil d'État de 1974 et deux arrêts de la Chambre d'accusation de Paris (l'une sur le dossier des micros du *Canard enchaîné* et l'autre sur celui du vrai-faux passeport de M. Chalier) ont estimé qu'un juge d'instruction ne pouvait pas passer outre le refus du gouvernement de lui communiquer un secret de défense (devant la juridiction administrative, la jurisprudence Coulon de 1959 a pris une position voisine). Mais vous remarquerez que ces positions peuvent être discutées juridiquement. En effet, du côté du droit administratif, les choses ont beaucoup changé depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'accès aux documents administratifs et le Conseil d'État s'arroge le droit de prendre connaissance, de manière non contradictoire d'un document secret afin de juger de sa valeur. Cette jurisprudence n'a pas encore été transposée dans le cas du secret de défense, mais cette évolution paraîtrait logique. Devant les tribunaux judiciaires, en revanche, La Cour de cassation - juridiction suprême - ne s'est pas encore réellement prononcée, ce qui autorise tout juge d'instruction ou juridiction de jugement à continuer d'essayer d'affirmer la prééminence du pouvoir judiciaire sur le pouvoir exécutif en cette matière.

**Edwy Plenel** : D'après ce raisonnement, le magistrat se heurtant au secret de défense dans un dossier n'aurait donc pas besoin de faire appel à cette commission du secret s'il est légitimé ; il n'a donc pas besoin de demander à des sages ce qui est secret de défense.

**Bertrand Warusfel** : Tant que la Cour de cassation ne se sera pas prononcée clairement sur la question de l'accès des juges au secret de défense, on peut explorer cette voie de contrôle par la voie judiciaire. Pour autant, si l'on se place non plus sur le plan des principes, mais sur celui du pragmatisme, il me semble que la solution actuellement envisagée de créer une institution administrative indépendante pour connaître des questions de levée du secret peut constituer une voie intermédiaire qui prépare les esprits au contrôle judiciaire direct. Si la commission nationale du secret de défense réclamée par le conseil d'État devient compétente pour être saisie par les juridictions en cas d'invocation du secret de défense, cela pourrait permettre aux juges de sortir du face-à-face brutal avec le pouvoir politique, et à cette institution de constituer une jurisprudence raisonnable qui fasse l'équilibre entre les besoins de confidentialité et les nécessités du droit, et - enfin - de légitimer progressivement dans l'opinion et dans les milieux concernés le principe d'un contrôle

juridique de l'usage des moyens clandestins. Il faut donc peut-être accepter d'en passer par cette intermédiation pour progresser vers une situation totalement idéale, qui serait sûrement celle du contrôle direct par le juge.

**Edwy Plenel** : Ce n'est pas, hélas, l'expérience que j'ai vécue. L'affaire Marchal n'est pas du même niveau que la cellule de l'Élysée. Par son ampleur, sa durée, sa place au sommet de l'État, l'affaire des écoutes de l'Élysée me paraît beaucoup plus grave. Or, nous avons sincèrement cru, au début, que pour la première fois dans ce pays, la justice, grâce au levier d'une commission indépendante, allait pouvoir avancer ; mais le paradoxe c'est que la CNICS constituait le premier verrou.

**Paul Bouchet** : Je regrette que l'on n'ait abordé jusqu'ici que le problème du secret illégitimement invoqué. Il faut aussi penser à protéger les secrets légitimes. Les démocraties ont le droit et le devoir de protéger l'État de droit contre les menaces qui l'assaillent : le terrorisme, la pénétration mafieuse, la guerre économique, et qui peuvent mettre en péril la vie et les libertés des citoyens.

Au-delà des leçons utilement tirées des expériences du passé, tel me paraît être le véritable défi pour le proche avenir : comment soumettre les activités de renseignement, y compris lorsqu'elles relèvent du secret-défense, à un contrôle indépendant qui soit à la fois légitime dans son principe et efficace dans son application pratique ? Plusieurs voies sont possibles. Pour ma part, je pense que le problème appelle une solution à deux niveaux, qui sont complémentaires et non contradictoires. En premier lieu, il paraît indispensable, de façon générale de renforcer en France le contrôle parlementaire sur les objectifs et les moyens des services de renseignement, à l'image de ce qui se pratique par exemple en Allemagne et en Belgique. En second lieu, de façon plus particulière, il est nécessaire de créer un organisme chargé de se prononcer sur le maintien ou la levée du secret de défense, lorsque ce secret est opposé à un citoyen ou à une instance. Un tel organisme pourrait être composé de représentants des trois plus hautes juridictions (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes), l'autorité juridictionnelle étant garante des droits des citoyens. En tout état de cause, au-delà des spécificités nationales, la solution retenue devra être conforme aux critères qui peuvent être dégagés de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, heureuse synthèse du meilleur des diverses traditions nationales au bénéfice de l'État de droit.