

## Le renseignement, dimension majeure de l'action publique dans une société d'information

par

Bertrand WARUSFEL

Maître de conférences à l'Université de Paris V

Après plus de deux cent ans de croissance ininterrompue, l'action publique - et particulièrement l'action étatique - est désormais sur la défensive. Sommée de prouver son efficacité face aux problèmes sociaux et économiques qu'engendre une société en mutation, elle doit également se chercher une nouvelle justification et défendre ses prérogatives. L'analyste de la chose publique et le juriste sont donc intéressés à étudier de près tous les domaines où les services publics manifestent leur spécificité et s'efforcent de résister à la concurrence des acteurs privés nationaux ou transnationaux. Le renseignement est l'un de ces domaines-clés.

Personne, en effet, ne conteste que l'espionnage politique et militaire a pris son ampleur avec l'émergence d'États organisés et que l'essor des États-nations aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles s'est accompagné de la constitution de véritables services permanents de renseignement extérieur et de contre-espionnage<sup>1</sup>. De même, on perçoit bien depuis quelques années (et, particulièrement, depuis les attentats du 11 septembre 2001) que les nouveaux risques internationaux nécessitent une réaction publique fondée sur la prévision et l'anticipation plus que sur la seule répression. Il n'est donc pas difficile de considérer que l'exercice du renseignement est, comme il l'a toujours été, une mission publique majeure.

Une telle constatation suffirait à expliquer que des juristes de différentes disciplines se soient associés pour étudier, en compagnie de quelques praticiens, différents aspects du renseignement dans la France contemporaine et qu'ils en aient tiré le présent ouvrage<sup>2</sup>.

Mais la question du renseignement doit d'autant plus intéresser les juristes et les politistes qu'il faut en réalité constater qu'en France – sauf quelques travaux épars – cette matière n'a jamais été sérieusement étudiée du point de vue des sciences juridiques et sociales<sup>3</sup>. De plus, ceux qui s'y aventurent découvrent rapidement que sous des dehors de grande immuabilité (puisque les institutions sont quasiment inchangées depuis 1945), le système français de renseignement est lui aussi entré dans une période de mutation, voire de remise en cause. Dans certains domaines touchant l'information économique et technologique, on peut même considérer que les services d'État sont d'ores et déjà concurrencés par des initiatives privées et se trouvent confrontés à des situations politiquement et juridiquement délicates.

Si donc l'importance de la fonction de renseignement est désormais bien reconnue tant dans le secteur public que dans le secteur privé (I), il faut bien convenir que l'analyse révèle plutôt une activité mal intégrée au reste du système politico-administratif et en pleine mutation (II). Il est donc d'autant plus urgent d'arriver à inscrire l'évolution de nos pratiques publiques de renseignement dans le débat politique et juridique (III).

---

<sup>1</sup> Sur cette "bureaucratization" du renseignement d'État, cf. en particulier Cf. Alain Dewerpe, *Espion - Une anthropologie du secret d'État contemporain*, Gallimard, 1994, pp. 122-134 ; également notre article, Bertrand Warusfel, "Histoire de l'organisation du contre-espionnage français entre 1871 et 1945", in M. Vaisse (dir.) *Il n'est point de secrets que le temps ne révèle - Études sur l'histoire du renseignement*, Lavauzelle, 1998, p. 99.

<sup>2</sup> Les différentes études réunies ici sont issues, en effet, des travaux du colloque que le Centre de recherches Droit et Défense de la faculté de droit de Paris V avait organisé le 5 octobre 2001 et qui – outre celles des auteurs du présent ouvrage- avait permis d'entendre les interventions du préfet Bernard Gérard (ancien directeur de la DST et ancien directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur), de M. Pierre Fond (sous-directeur à la Direction générale des Douanes), du colonel Jacques Baud (du ministère helvétique de la Défense) ainsi que du Professeur Pierre Dabiezies –décédé depuis lors durant l'été 2002- dont ce fut l'une des dernières interventions publiques sur un sujet qu'il connaissait bien pour avoir été successivement officier de renseignement, puis l'un des spécialistes universitaires des questions de défense, avant de revenir au cabinet de Jean-Pierre Chevènement au ministère de l'Intérieur pour suivre une nouvelle fois ces questions de renseignement et de sécurité.

<sup>3</sup> La seule branche des sciences sociales à s'être peut-être un peu plus penchée que les autres sur les sujets de renseignement en France est sans doute l'histoire. Voir le point effectué en 1996 par Olivier Forcade, "Histoire militaire et renseignement : état des lieux", in Pierre Lacoste (dir.) *Le renseignement à la française*, Economica, 1998, pp. 49-78 (cet ouvrage collectif rendait compte des travaux pionniers que l'Amiral Lacoste a mené au sein de son séminaire sur la culture française du renseignement entre 1995 et 1998 pour ouvrir les sciences sociales à l'étude des questions de renseignement).

## I.- UN CONSTAT LARGEMENT PARTAGÉ : L'IMPORTANCE DE LA FONCTION DE RENSEIGNEMENT

La compréhension du caractère nécessaire de la fonction de renseignement dans un État moderne est facilitée par la perception de plus en plus forte de l'instabilité du monde. Mais elle est aussi accrue par l'importance actuelle que l'on accorde aux moyens d'aide à la décision dans une société de l'information. En contrepartie, cet intérêt croissant pour la collecte et le traitement de l'information stratégique n'est pas l'apanage des seuls États, mais anime également les acteurs économiques privés.

### A.- Un outil d'aide à la décision face aux dangers d'un monde plus instable

Les transformations rapides du contexte géopolitique contemporain ont accru, de manière considérable, le niveau d'incertitude dans tous les secteurs de la vie internationale : relations diplomatiques, politiques de défense, compétitions commerciales, tensions régionales ou ethniques... De ce fait, l'importance de la fonction de renseignement se trouve renforcée dans les principaux États du monde. Dans un environnement incertain et changeant, connaître en temps réel ce qui se passe, comprendre les événements et anticiper les risques et les opportunités à venir sont des nécessités vitales pour tout acteur international majeur.

Tous les États qui veulent jouer un rôle dans la nouvelle configuration de la société internationale du XXI<sup>ème</sup> siècle ont ainsi le souci d'identifier les futurs enjeux de puissance et de décrypter les intentions des multiples intervenants qui influencent le jeu mondial. Ce rôle de réducteur d'incertitude et d'anticipation est naturellement dédié au renseignement et à ses techniques éprouvées de collecte, de traitement et d'exploitation de l'information.

Là où la guerre froide l'avait essentiellement confiné dans un face-à-face paranoïaque entre services de contre-espionnage, le renseignement retrouve donc aujourd'hui toutes ses dimensions : connaissance des acteurs et anticipation des stratégies (renseignement extérieur), détection et prévention des menaces (contre-espionnage et contre-terrorisme), influence indirecte sur les situations (action secrète)<sup>4</sup>.

Il n'est pas étonnant que chaque nouvelle crise internationale ou chaque nouveau conflit soit l'occasion de rappeler à quel point l'acquisition du renseignement (ou, inversement, sa carence) peut avoir un impact fort sur l'évolution de la situation.

Mieux, il paraît évident que la demande sociale croissante de sécurité et de refus du risque (symbolisé notamment, sur le plan juridique, par le fameux "principe de précaution") oblige les systèmes collectifs (qu'ils soient militaires, sociaux, économiques ou de santé publique) à faire de plus en plus d'anticipation et de prévision des risques potentiels. L'utilisation des moyens du renseignement au sens le plus large (c'est-à-dire collecter de l'information, l'analyser et la traiter pour y détecter par avance des menaces possibles) est d'une certaine manière, l'une des réponses possibles à certains des besoins essentiels de notre société contemporaine.

### B.- L'importance des fonctions d'information et d'anticipation dans une "économie du savoir"

Mais dans le même temps où les moyens de renseignement se trouvent investis d'une importance nouvelle, le contenu même de cette activité change de nature.

Le rôle traditionnel des moyens de renseignement des États avait, en effet, été principalement orienté jusqu'à présent vers la recherche de l'information secrète détenue et protégée par les États et les autres puissances étrangères. Or ce jeu réciproque du secret et de la recherche clandestine est, aujourd'hui, confronté aux réalités de ce que l'on appelle la "société d'information" (*information society*) et de sa traduction en termes marchands (ce que les économistes commencent à dénommer "économie de la connaissance" ou encore "économie du savoir"<sup>5</sup>).

<sup>4</sup> Pour une réflexion théorique récente sur les fonctions contemporaines du renseignement, cf. Loch K Johnson, "Bricks and Mortar for a Theory of Intelligence", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 22, Number 1/January 2003, pp. 1-28 ; également, David Kahn, "General Theory of Intelligence", *Intelligence and National Security* (2001), volume 16.3.

<sup>5</sup> Cf. notamment Dominique Foray, *L'économie de la connaissance*, La Découverte, 2000 ; cf. également le récent rapport du Plan, *La France dans l'économie du savoir*, Commissariat général du Plan, La documentation française, 2002.

Entre les médias qui mondialisent l'information et poussent à une transparence absolue et instantanée et les moyens informatiques et de télécommunications qui convertissent une masse croissante d'informations sous une forme numérisée apte à tous les traitements, la prétention des États (ou des entreprises) à conserver longtemps des informations secrètes s'avère de plus en plus vaine face au flux croissant d'informations disponible sur toute sorte de supports.

Plus fondamentalement, c'est sans doute la valeur même du secret qui change lorsque l'on passe d'une économie de rareté de l'information à une économie d'abondance. Dans une économie où la ressource d'information est rare, le secret est une arme efficace qui assure la dissymétrie quantitative entre les acteurs (car celui qui protège son secret possède une avance sur les autres). A l'inverse, dans une économie où l'information est largement disponible et à peu de frais (ce qui est le cas dans une société de l'information, comme la nôtre), le jeu se déplace du terrain quantitatif vers le terrain qualitatif : ce n'est plus la possession d'une information inconnue d'autrui qui valorise, c'est plutôt le fait de sélectionner la bonne information parmi l'ensemble du flux et de disposer des éléments qui permettent d'en faire une bonne interprétation

La nature des informations stratégiques évolue donc sensiblement. Il s'agit de plus en plus souvent d'informations de nature économique, sociale, technologique, financière détenues par des personnes privées, à la différence d'informations politiques, diplomatiques ou militaires généralement concentrées au sein des appareils d'État. De même, la part de l'information ouverte - ou semi-ouverte - augmente, ce qui modifie les méthodes de recueil (nécessité d'"interfacer" fortement le système avec la société civile, le monde économique, les médias, ...) et déplace la difficulté (moins de restrictions d'accès, plus d'efforts à fournir pour sélectionner, extraire et interpréter). C'est fréquemment parmi les informations disponibles (mais rendues difficilement décelables du fait de la surinformation) qu'il sera nécessaire de puiser la donnée stratégique utile au décideur. L'organisation des services de renseignement en structures étanches et "fermées" se trouve ainsi partiellement remise en cause, ce qui implique de nouvelles conceptions en matière de sécurité et de protection du secret, ainsi qu'une nouvelle répartition des tâches entre collecte et analyse.

Là où domine quantitativement (et souvent, qualitativement) l'information "ouverte", le jeu du renseignement change ainsi nécessairement de règles mais ne devient pas pour autant caduc, car en mettant à ce point l'information au cœur de la vie sociale et économique, ces nouvelles réalités en font un enjeu stratégique et une des principales sources de puissance et de richesse. Simplement, cette pratique de la recherche et du traitement ciblé de l'information cesse d'être l'exclusivité des États et dans ce nouveau jeu de luttes pour l'information, les services officiels se trouvent de plus en plus en concurrence avec des structures privées ou non-gouvernementales utilisant des méthodes proches des leurs.

### **C.- La privatisation des pratiques de renseignement dans le domaine économique**

Les activités économiques et commerciales ont toujours eu un impact sur la posture de puissance des différents États. Depuis les politiques mercantilistes jusqu'à ce que plus récemment Luttwak a appelé la "géo-économie"<sup>6</sup>, les États se sont toujours préoccupés de collecter des informations économiques ou industrielles sensibles chez leurs principaux rivaux.

Déjà, durant la guerre froide, les Soviétiques avaient consacré une part considérable de leurs efforts de renseignement extérieur pour recueillir des informations dans les entreprises industrielles occidentales. La fameuse "affaire Farewell" réussie par la DST française en 1979-1980 à l'encontre du KGB donna une idée de l'importance de l'organisation mise en place (depuis la "ligne T" du KGB jusqu'à certains services de l'Académie des Sciences soviétiques et de ses organismes de commerce extérieur) pour détourner les technologies de pointe occidentales<sup>7</sup>.

Mais la fin de l'Union soviétique n'a pas interrompu l'intérêt des États pour l'espionnage économique. Dans son rapport annuel sur l'espionnage industriel étranger, le NACIC américain soulignait en 2000 que "*les États-Unis continuent d'être menacés par le vol d'informations économiques confidentielles et de*

<sup>6</sup> Cf. Edward N. Luttwak, "From Geopolitics to Geo-Economics" *The National Interest*, été 1990.

<sup>7</sup> Une présentation du système de collecte soviétique en avait été donnée par l'un des conseillers scientifiques du SGRD de l'époque Marcel Bayen, in Bernard Chantebout et Bertrand Warusfel (dir.) *Le contrôle des exportations de haute technologie vers les pays de l'Est*, Masson, 1988. Pour le témoignage du conseiller scientifique de la DST en charge de l'évaluation des documents Farewell, cf. Jean Guyaux, *L'espion des sciences*, Flammarion, 2002.

technologies critiques. Les risques à l'encontre des informations commerciales sensibles et des technologies de pointe ont considérablement augmentés dans l'après-guerre froide et les gouvernements étrangers – tant du côté allié que de celui des anciens adversaires – ont détourné leurs moyens de renseignement des cibles politiques et militaires pour les diriger vers les cibles commerciales."<sup>8</sup> Et cette perception n'est pas l'effet d'une simple paranoïa américaine, puisque l'on retrouve le même diagnostic dans les analyses des services de renseignement de nombreux pays industrialisés. C'est ainsi, par exemple, que les services helvétiques remarquaient également dans leur rapport pour l'année 2000 que "les services de renseignement étrangers ont, comme à l'accoutumé, essentiellement concentré leurs activités sur l'économie, les sciences et la technique. L'espionnage économique, qu'il soit pratiqué par les pays de l'Est ou par les pays d'Europe occidentale, affiche une nette tendance à la hausse."<sup>9</sup> Tous les organismes de renseignement, tant offensifs que défensifs, sont donc impliqués désormais dans le renseignement économique<sup>10</sup>.

Mais cette nouvelle dimension économique du renseignement n'est pas ressentie par les seuls États. Elle est aujourd'hui partagée par d'autres acteurs, et en premier lieu par les entreprises privées qui développent leurs outils de gestion stratégique et développent leur capacité d'influence globale. Les pratiques de "business intelligence" très développées outre-Atlantique mêlent efficacement différents aspects longtemps disjoints des pratiques d'entreprise : la veille technologique et concurrentielle, la sécurité industrielle, la protection de la propriété intellectuelle, le traitement électronique des données, l'usage des nouveaux réseaux de communication et de l'Internet,...

En France, le rapport d'Henri Martre pour le Commissariat général du Plan en 1994, a donné à cette révolution tranquille un nom de baptême à multiples sens : l'"intelligence économique"<sup>11</sup>. Les objectifs de ce mouvement qui commence aujourd'hui à porter ses fruits sont ambitieux, qu'il s'agisse d'ouvrir les acteurs privés aux pratiques de traitement de l'information issues des services d'État (l'"Intelligence" anglo-saxonne) pour mieux les protéger contre les risques d'espionnage industriel ou, simplement, de rendre les stratégies économiques plus intelligibles afin que les entreprises soient plus intelligentes (c'est-à-dire, plus anticipatrices et innovantes, et moins réactives). Et tandis que les économistes intègrent désormais cette intelligence économique dans leurs modèles d'analyse des stratégies d'entreprises (en la définissant globalement comme "l'ensemble des processus organisés d'exploitation des informations externes à la firme"<sup>12</sup>), l'État a dû – lui aussi – revoir ses prétentions en la matière et accepter de partager avec les entreprises privées la responsabilité de cette nouvelle dimension de la sécurité économique nationale.

C'est ainsi que la circulaire de février 2002 a dû re-définir la notion – présente dans l'ordonnance du 7 janvier 1959 - de "défense économique", pour y intégrer à côté d'un domaine "régalien, veillant au fonctionnement général de l'économie, à titre préventif ou curatif", un second pilier "émanant de l'État stratège et partenaire, dirigé vers les entreprises et relatif à la défense, la sécurité et l'intelligence économique"<sup>13</sup>. Derrière la maladresse des mots, on perçoit bien le message : en matière de sécurité économique et, en particulier de traitement des informations économiques, la puissance publique ne peut plus espérer agir seule, elle doit surtout se coordonner avec les acteurs privés et apporter un soutien à leurs stratégies propres.

Ce mouvement de décloisonnement des activités de renseignement est encore accentué par la révolution technologique de la communication numérique et de la "nouvelle économie" de l'information, dont l'Internet est le symbole le plus éclatant. Le nouveau contexte technologique fournit, en effet, à tous les acteurs des moyens efficaces et de plus en plus performants pour acquérir et traiter l'information. En ce sens, la révolution numérique favorise les activités de renseignement et accroît la concurrence sur le marché entre tous les prestataires d'information, publics ou privés.

Cette "privatisation" des objectifs et des acteurs du renseignement perturbe donc les valeurs traditionnelles de cette activité d'origine régaliennne. Dans le schéma classique du renseignement étatique, le travail était en effet toujours effectué au nom de l'État et de ses intérêts supérieurs, ce qui pouvait justifier certaines

<sup>8</sup> National Counterintelligence Center. Annual Report to Congress on Foreign Economic Collection and Industrial Espionage, 2000, p. 2.

<sup>9</sup> Département fédéral de Justice et Police (Suisse), *Rapport sur la protection de l'État 2000*, p. 89.

<sup>10</sup> Cf. notamment, Samuel Porteous, Les intérêts économiques et commerciaux et les services de renseignements, *Commentaire* (publication du service canadien du renseignement de sécurité), n° 59, juillet 1995.

<sup>11</sup> Commissariat général du Plan, *Intelligence économique et stratégie des entreprises - Travaux du groupe présidé par Henri Martre*, La Documentation française, 1994.

<sup>12</sup> Bertrand Bellon, "Fondements économiques de l'intelligence économique", *Colloque ADIS : Nouvelle Economie*, Sceaux, les 17-18 mai 2001.

<sup>13</sup> Circulaire du 14 février 2002 relative à la défense économique, J.O.R.F. n° 70 du 23 Mars 2002, p. 5164.

entorses à la légalité interne ou *a fortiori* internationale. Mais, pour qui, désormais, travaille le système de renseignement, lorsqu'il collecte des informations économiques ou industrielles utiles dans la concurrence internationale : pour l'État ? pour l'économie nationale ? ou pour certaines entreprises plus particulièrement bien placées sur les marchés concernés ? Ce débat largement engagé aux États-Unis a des incidences juridiques assez importantes : on a, en effet, des difficultés à faire le tri entre les actions de simple concurrence entre firmes et des pratiques déloyales ou clandestines destinées à préserver les intérêts économiques de certaines nations <sup>14</sup>.

## II.- UN DIAGNOSTIC PEU CONTESTÉ : UNE ACTIVITÉ MÉSESTIMÉE ET EN PLEINE MUTATION

Cette reconnaissance nouvelle de l'importance du renseignement dans la vie internationale, la sécurité intérieure et la compétition économique a produit des effets visibles. Les quinze dernières années ont été, d'une certaine façon, les années de renouveau et de réhabilitation intellectuelle du renseignement et de son rôle.

C'est clair en France avec, d'une part, la mise en valeur de certains succès des services officiels (comme les enquêtes antiterroristes lors des vagues d'attentats de 1985-1986, puis de 1995, ou encore l'intérêt qu'a continué à susciter l'affaire "Farewell" menée par la DST déjà citée) et, d'autre part, le développement de différentes initiatives visant à populariser le renseignement et les études sur ce sujet <sup>15</sup>.

Mais cette apparente réhabilitation cache en réalité un malaise assez profond des professionnels qui doivent faire face, sans réel soutien des décideurs politiques, à une mutation radicale de leurs métiers. Et, plus encore, nous devons constater que – malgré les discours louangeurs - cette fonction stratégique ne dispose toujours pas en France d'un statut approprié à sa mission et demeure mal intégrée au processus de décision politico-administratif national. Dès lors, ses évolutions internes se traduisent souvent par ce que le grand public identifie comme des "scandales" qui nuisent à son efficacité et à sa légitimité.

### A.- Des missions qui ont changé d'objectif depuis vingt ans

La fin de l'affrontement Est/Ouest a été certainement l'une des causes les plus immédiatement apparentes de la mutation des activités de renseignement vers la fin du vingtième siècle. Son impact a été direct et massif sur un service comme la DST dont l'essentiel des moyens et des compétences avaient été centrés sur la lutte contre les services de l'Est et qui a du, dès le milieu des années quatre-vingt, trouver dans la lutte antiterroriste un pôle de dérivation et la base d'une nouvelle légitimité <sup>16</sup> (qui restera, en tout état de cause, plus fragile que la précédente, puisque la DST n'est plus là en situation de monopole comme elle l'avait été pour l'essentiel face au KGB). Mais la disparition de l'URSS a également induit des changements profonds dans d'autres services <sup>17</sup>.

L'un des symptômes de cette évolution (engagée dès avant la chute du mur de Berlin) tient au fait que la plupart des services spécialisés (DST, DGSE, DPSD) ont été progressivement amenés à développer leurs compétences et leurs activités dans de nouveaux domaines, et en particulier dans les domaines de la lutte antiterroriste (qui relevait principalement jusqu'au début des années quatre-vingt de la responsabilité de la PJ) et du renseignement économique.

Conséquence de cette évolution, d'autres services de sécurité, jusqu'alors considérés comme ne participant pas à la tâche de contre-espionnage, se sont retrouvés à partager des objectifs et des méthodes avec les services spécialisés traditionnels. Ce fut, avant tout le cas des Renseignements généraux, qui étaient déjà techniquement un service de renseignement mais dont les objectifs avaient généralement été assez éloignés

<sup>14</sup> Pour une approche américaine des questions juridiques liées à la pratique du renseignement économique, cf. Christopher G. Blood, "Holding foreign nations civilly accountable for their economic espionage practices", *IDEA – The Journal of Law and Technology*, Volume 42 – Number 2, pp. 227-247 ; et sur la problématique juridique globale du renseignement économique, cf. l'ouvrage de Jérôme Dupré, *Renseignement et entreprises - Intelligence économique, espionnage industriel et sécurité juridique*, Éditions Lavauzelle, 2002.

<sup>15</sup> Nous avons déjà cité l'initiative de l'Amiral Lacoste ou celle initiée par le rapport Martre sur l'intelligence économique. On pourrait également mentionner la commission d'histoire du renseignement créée au sein du Centre d'Études d'Histoire de la défense (CEHD) par le professeur Maurice Vaisse lorsqu'il fut le premier directeur de ce Centre dépendant du ministère de la défense.

<sup>16</sup> Pour une vision (parfois anecdotique et nécessairement parcellaire) de l'évolution de la DST depuis son origine, cf. Roger Faligot & Pascal Krop, *DST, Police politique*, Flammarion, 1999.

<sup>17</sup> Pour une appréciation des évolutions du renseignement militaire opérationnel, cf. colonel Fournage, "Nécessités d'adaptation de la fonction renseignement au nouveau contexte d'emploi des forces", *Objectif Doctrine*, octobre 2000, pp. 10-11.

de ceux des services de contre-espionnage classique. A partir du milieu des années quatre-vingt, les RG fortement engagés dans la lutte antiterroriste, aux cotés (et en rivalité) avec la PJ mais aussi la DST, ont affirmé leur rôle dans la collecte du renseignement de sécurité, ayant vocation à recueillir largement toute donnée secrète ou ouverte susceptible d'informer l'État sur de possibles menaces, et finalement – contraints ou forcés – vont ralentir leur activité de collecte d'informations politiques intérieures. Dès lors, les RG vont se positionner de plein pied dans le nouveau paysage de la sécurité nationale, comme le souligne incidemment une circulaire du ministère de l'Intérieur : *"depuis une dizaine d'années, les attributions des directions régionales et départementales des renseignements généraux font l'objet d'importantes évolutions, qui conduisent ces services à abandonner le suivi de l'activité et du fonctionnement interne des partis politiques au profit de l'intelligence économique et de la police de proximité."*<sup>18</sup>

Mais d'autres services, encore plus éloignés à l'origine des pratiques et des objectifs du renseignement, suivirent à un moindre degré une évolution similaire. Ce sont, pour l'essentiel, quelques services de police judiciaire, chargés de mener une action répressive active à l'encontre d'organisations criminelles structurées et organisées<sup>19</sup>.

La lutte contre le grand banditisme et le trafic de stupéfiants furent de ces domaines dans lesquels l'approche purement répressive et *a posteriori* des techniques traditionnelles de police judiciaire (constatation des faits commis, recherche des coupables, livraison à la justice) fut partiellement remplacée par une approche plus offensive et cherchant à anticiper le délit et à identifier le délinquant à l'avance, donc à favoriser des pratiques de renseignement, d'infiltration, de surveillance et de manipulation<sup>20</sup>.

Cette évolution s'est aussi traduite par une importance croissante donnée aux moyens techniques du renseignement (interceptions téléphoniques, radio et satellitaires, moyens de surveillance video, imagerie spatiale, ...) au risque de déséquilibrer la balance traditionnelle existant entre les moyens humains de collecte de l'information (ce que les spécialistes appellent communément le "Humint") et les sources techniques ("Techint")<sup>21</sup>. Mais l'évolution rapide des missions et des moyens techniques du renseignement rend surtout plus apparent le retard français en ce qui concerne le cadre juridique dans lequel opère les services de renseignement et de sécurité.

## **B.- Un cadre et des moyens juridiques qui demeurent imparfaits**

Il n'existe en France aucun texte législatif spécifique définissant le statut juridique des activités de renseignement et de sécurité. Cette absence de cadre différencie la France de tous ses partenaires et alliés, y compris du Royaume-Uni, pays de référence pour les pratiques de renseignement, qui après une longue tradition de secret a finalement inscrit dans la loi les missions de ses principaux services de renseignement<sup>22</sup>. Et comme l'indique justement le préfet Jacques Fournet (ancien directeur de la DCRG puis de la DST), cette situation atypique est issue d'une *"France d'après-guerre où les services de renseignements tenaient leur légitimité de leur propre existence et où une certaine forme de « raison d'État » valait cadre juridique"*<sup>23</sup>.

Or, manifestement, les règles juridiques implicites qui sont censées régir l'activité des différents services depuis 1945, ont vieilli voire sont devenues pour certaines totalement obsolètes. Première d'entre elle, la soit-disante répartition territoriale des compétences est aujourd'hui inadaptée à la réalité transnationale des

<sup>18</sup> Extrait de la circulaire *Tri et conservation des documents produits ou reçus par les directions régionales et départementales des renseignements généraux*, NOR/INT/C/01/00224/C, AD 2001-1 du 3 juillet 2001.

<sup>19</sup> Cf. notamment, Nicolas Dorin, "Du renseignement au partage des informations – L'intelligence protéiforme", *Les cahiers de la sécurité intérieure*, IHESI/La documentation française, n° 34, 4<sup>ème</sup> trimestre 1998, pp. 91-108 ; et pour une vision étrangère : Samuel Porteous, "La menace découlant du crime transnational dans le contexte du renseignement encadré", *Commentaire* (publication du service canadien du renseignement de sécurité) n° 70, hiver 1996.

<sup>20</sup> Cf. notamment, Michael C Kenney, "Intelligence Games: Comparing the Intelligence Capabilities of Law Enforcement Agencies and Drug Trafficking Enterprises", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 16, Number 2/Summer 2003, pp. 212-243 ; sur l'ensemble de cette évolution, cf. le chapitre 3 de notre ouvrage, Bertrand Warusfel, *Contre-espionnage et protection du secret – Histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Éditions Lavauzelle, 2000, pp. 77-114.

<sup>21</sup> cf. Alexander Walden, *Le renseignement humain face au développement des nouvelles technologies*, mémoire de DEA, Lille-II, 2000. Dans son intervention lors du colloque du Centre Droit & Défense le 5 octobre 2001, le colonel J. Baud avait notamment insisté sur la complémentarité à maintenir entre Humint et Techint, le renseignement humain étant généralement indispensable pour évaluer les intentions des acteurs et pour détecter des menaces plus profondément dissimulées au cœur du tissu social.

<sup>22</sup> L'intelligence Services Act de 1994 couvre les activités du Secret Intelligence Service (communément dénommé MI6) et du CGHQ et le *Security service Act* de 1989 concerne celles du Security Service (communément dénommé MI5).

<sup>23</sup> Jacques Fournet, "Témoignage sur la mise en œuvre de la loi du 10 juillet 1991 et son impact sur les services de sécurité", *Rapport CNCIS pour 2001*, p. 67.

menaces. Cette distinction datant des suites de l'Affaire Dreyfus et ré-affirmée après la Première Guerre Mondiale voulait que les civils travaillent sur le seul territoire national alors que les militaires se voient réserver l'action hors des frontières. La règle est toujours inscrite dans les textes d'organisation qui limitent la DST à une intervention "sur le territoire de la république française"<sup>24</sup> tandis que la DGSE (qui n'est plus un service "militaire" bien qu'il soit rattaché au ministère de la Défense) travaille "hors du territoire national".

Mais, chacun sait qu'un service de renseignement extérieur trouve des sources d'information aussi bien sur le territoire national qu'à l'étranger (et, dans le passé, le SDECE - prédécesseur de la DGSE - a plusieurs fois été mis en cause pour ses activités clandestines sur le territoire national). De son côté un service de contre-espionnage et de lutte anti-terroriste comme la DST a pris l'habitude de travailler directement avec des services étrangers<sup>25</sup>. Mieux, l'affaire Farewell a montré que la DST n'a pas hésité à retourner et à manipuler à Moscou un officier supérieur du KGB, violant ainsi de manière caractérisée les prérogatives du SDECE en matière de contre-espionnage extérieur<sup>26</sup>. Fêtant en 1995 le cinquantenaire de la DST, son directeur adjoint n'hésitait d'ailleurs pas à déclarer officiellement que "le contre-espionnage devient une activité internationale et la DST devient un service à vocation internationale qui développe à la fois les contacts avec ses homologues étrangers et les implantations de postes à l'étranger."

De même, la distinction fonctionnelle entre renseignement extérieur et contre-espionnage ne veut plus dire grand chose, dès lors que les cibles ne sont plus uniquement ou principalement des services de renseignement adverses, mais plutôt des organisations protéiformes (groupements terroristes, bandes criminelles organisées, groupes d'intérêt privés, centres d'influence, ...) que chaque service doit détecter, surveiller ou infiltrer suivant ses moyens et ses sources. C'est la raison pour laquelle non seulement la DGSE mène de front les activités de renseignement extérieur et de contre-espionnage, mais également d'autres services (la DST, les RG ou la Direction du renseignement militaire - DRM, voire certains services de police judiciaire ou les Douanes) interviennent conjointement ou en concurrence sur certains domaines d'intérêt commun.

Ce flou dans les compétences et le cadre d'emploi des services de renseignement se traduit également au niveau des moyens juridiques spécifiques reconnus à ces services. Le droit français prévoit peu de procédures dérogatoires destinées à encadrer le travail des services de renseignement et de sécurité ou les autorisant à effectuer des actes qui seraient illicites en droit commun. Aussi les éléments existants doivent-ils être extraits de sources diverses.

Deux éléments apparaissent néanmoins dominants et confèrent aux services de renseignement l'essentiel de leur singularité juridique. D'une part, la notion juridique de secret de défense (aujourd'hui définie par le nouveau code pénal) permet à la plupart des services concernés de faire échapper à toute forme de publicité (y compris aux éventuelles investigations judiciaires) leurs sources d'information, leurs méthodes de travail, et plus généralement le contenu de leurs activités. Le secret de la défense nationale est ainsi devenu, au fil des années, l'un des éléments structurants de la pratique du renseignement en France<sup>27</sup>.

D'autre part, le recours aux interceptions de sécurité, autorisé et encadré par la loi du 10 juillet 1991<sup>28</sup>, est l'une des sources techniques essentielles des services de contre-espionnage et de sécurité nationale. La liste des motifs, fixée par la loi, ouvrant droit à employer cette technique comprend en effet l'ensemble des objectifs actuels des services de sécurité : la lutte contre le terrorisme, contre les différentes formes d'espionnage étrangers (y compris dans le domaine économique), ou encore contre la criminalité organisée.

En dehors de ces deux instruments essentiels (l'un complétant l'autre, puisque le secret de défense protège la pratique et les résultats des interceptions), les services ne disposent que de quelques facilités procédurales accordées par le code de procédure pénale au regard de la spécificité de certains des délits réprimés poursuivis lorsqu'il s'agit d'atteintes à la sûreté de l'État ou aux intérêts fondamentaux de la nation, ou encore

<sup>24</sup> Décret du 22 décembre 1982.

<sup>25</sup> Cf. le rapport sénatorial sur la lutte contre le terrorisme, dit "Rapport Masson", *Document Sénat*, n° 322, 17 mai 1984, p. 125.

<sup>26</sup> Cf. d'ailleurs, sur ce point, les vives critiques de Pierre Marion, ancien patron de la DGSE, dans son ouvrage, *La mission impossible - A la tête des services secrets*, Calmann-Lévy, 1991, p. 57 à 64.

<sup>27</sup> Pour une synthèse, cf. notre article, Bertrand Warusfel "Le secret de défense entre les exigences de l'État et les nécessités du droit", *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 199, mars 2001.

<sup>28</sup> Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, *J.O.R.F.*, 13 juillet 1991, pp. 9167 et s..

d'infractions terroristes<sup>29</sup>. Et en matière administrative, seuls quelques arrêts des juridictions administratives leur ont concédés certains privilèges : comme la possibilité pour le statut du personnel du SDECE (devenu ensuite DGSE) de déroger à des obligations du droit commun de la fonction publique comme la publication du statut<sup>30</sup> ou à certaines garanties du droit disciplinaire de la fonction publique<sup>31</sup>, ou encore la possibilité d'interdire le droit de grève dans certains établissements dont l'activité de renseignement est essentielle à la sécurité nationale<sup>32</sup>.

Toutefois, les répercussions des attentats terroristes du 11 septembre 2001 ainsi que les nouvelles vulnérabilités identifiées dans le domaine des moyens de communication numérique (Internet et téléphonie mobile, en particulier) ont conduit le législateur à prendre en 2001 et 2002 quelques nouvelles dispositions pénales ou procédurales spécifiques destinées à renforcer les moyens d'information et de répression des services de sécurité<sup>33</sup>.

Cette imperfection du cadre et des moyens juridiques du renseignement en France a longtemps été considérée comme un mal nécessaire permettant aux intérêts publics supérieurs d'être pris en compte en dehors de tout formalisme. En ne définissant pas précisément les missions et les moyens spécifiques des services de renseignement, l'État se réservait ainsi la possibilité de les employer à son gré et en fonction de sa seule appréciation des impératifs du moment. Mais l'on sait aussi que cette manière discrétionnaire d'user des moyens du renseignement et de l'action secrète peut engendrer de graves dérives. Et de plus, il n'est pas certain que l'imprécision actuelle des textes et des règles applicables soient encore à l'avantage de ces services. Au contraire, on peut penser que le contexte juridique d'exercice des activités de renseignement se fragilise, dans la mesure où parallèlement dans de nombreux domaines la zone "d'immunité étatique" recule fortement (notamment du fait de l'application des règles communautaires ou de la Convention européenne des droits de l'homme).

Une des rares affaires de renseignement tranchées ces dernières années par la Cour de cassation concernait ainsi l'utilisation en justice dans un litige fiscal de données informatiques subtilisées dans une banque helvétique. La Cour a alors confirmé l'annulation de la procédure car les "*bandes informatiques ont été dérobées à Lausanne au préjudice de la banque susvisée par deux personnes qui ont déclaré avoir agi contre la promesse d'une rémunération et à l'instigation des Douanes françaises*" et ces personnes avaient ensuite "*été condamnées par le tribunal correctionnel du district de Lausanne pour vol, service de renseignements économiques et tentative de violation du secret bancaire*"<sup>34</sup>. Et dans une autre affaire plus ancienne (et qui avait ensuite obligé le législateur à modifier le code des douanes et le code de procédure pénale), des fonctionnaires des Douanes avaient été inculpés puis incarcérés pour avoir participé à ce que l'on appelle une "livraison surveillée" de stupéfiants. Les activités de renseignement et les informations qu'elles permettent de recueillir sont donc de moins en moins à l'abri de la censure judiciaire et des recours contentieux de toute nature.

Et plus les pratiques de renseignement vont se déployer en milieu ouvert (c'est-à-dire au milieu de la société ou sur le marché), plus – paradoxalement – elles vont avoir tendance à entrer directement en opposition avec des valeurs majeures de la société d'information contemporaine<sup>35</sup> : les droits des personnes (libertés individuelles, vie privée) et les droits économiques (propriété intellectuelle, droit de la concurrence), avec à chaque fois des risques accrus de litiges (et - plus encore - de scandales médiatiques).

---

<sup>29</sup> Cf. l'article du Professeur Nicole Guimezanes dans ce même ouvrage ; et pour une synthèse officielle de la législation française anti-terroriste, cf. le rapport adressé par la France au Conseil de sécurité : *Lettre datée du 24 décembre 2001, adressée au Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste par le Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies* (Nations Unies, Conseil de sécurité, 27 décembre 2001, n° S/2001/1274).

<sup>30</sup> TA Paris, 11 mars 1959, Dame Pelegry, et plus récemment Conseil d'Etat, 24 juin 2002, n° 227983, Ministre de la Défense c/ M. Wolny.

<sup>31</sup> CE, 21 juin 1972, Sieur Le Roy.

<sup>32</sup> CE, 4 février 1966, Syndicat national des Fonctionnaires et Agents des contrôles Radio-Electriques, Sieurs Paul et Longin.

<sup>33</sup> Pour un premier commentaire de ces nouvelles dispositions, cf. Bertrand Warusfel, "Procédure pénale et technologies de l'information : de la Convention sur la Cybercriminalité à la Loi sur la sécurité quotidienne", *Droit et Défense*, 2002/1, pp. 17-22.

<sup>34</sup> Cass. crim., 28-10-1991, n° 90-83.692, Administration des Douanes.

<sup>35</sup> Sur l'opposition et le renversement de perspective entre les impératifs publics de secret (qui couvrent notamment l'activité des services de renseignement) et les nouveaux secrets privés, cf. notre article, Bertrand Warusfel, "Les secrets protégés par la loi, limites à la transparence", *Revue générale nucléaire*, 2003, n° 1, janvier-février, p. 62.

### C.- Une régulation indirecte par les scandales

Différentes "affaires" ayant éclaté en France dans les dernières décennies montrent à l'évidence que les activités de renseignement et le secret de défense qui est censé les couvrir sont d'un maniement difficile pour toute autorité publique et que les risques de déviation sont constamment présents.

Il importe pourtant que ce recours obligé à certaines pratiques dérogatoires ne dépasse pas certaines limites quantitatives et qualitatives et ne soit pas utilisé à des fins distinctes de celles pour lesquelles elles sont autorisées. Faute de quoi, le renseignement de sécurité et de contre-espionnage devient alors la source d'abus préoccupants et dont la répétition est de nature à discréditer sa légitimité même.

A l'expérience, on peut déterminer les types d'abus les plus fréquents : la sur-classification des informations relatives aux activités de renseignement, les tentatives de limiter la diffusion d'informations et de porter atteinte à la liberté de la presse, ou encore les abus ayant pour objet de freiner l'action de la justice. Ces risques sont largement connus et reconnus. Ainsi, la très sérieuse Commission d'Accès aux documents administratifs (CADA) n'hésitait pas, elle-même, à souligner dans l'un de ses rapports que *"l'administration jouit donc en pratique d'une très grande latitude pour fixer le régime d'accès aux documents touchant de près ou de loin au domaine de la défense. Il est à craindre qu'elle ait parfois la tentation de recourir à la classification dans des cas où celle-ci ne se justifie pas au regard des critères fixés par l'article 413-9 du nouveau Code pénal pour faire échec à des demandes de communication qu'elle n'entend pas satisfaire, notamment à l'égard de ses propres agents."*<sup>36</sup>

A cela s'ajoute également, dans certaines circonstances particulières, le risque que se constituent, au sein des institutions publiques, des entités de renseignement "sauvages", comme on l'a constaté dans une affaire aussi retentissante que celle relative à la dite "cellule anti-terroriste de l'Élysée".

Mais comme presque chacune de ces "affaires" scandaleuses a été l'occasion d'introduire dans le système des correctifs administratifs ou juridique parfois utiles (comme, par exemple, la réorganisation consécutive à l'affaire Ben Barka ou la récente création de la commission consultative du secret de la défense nationale, pour répondre aux inquiétudes liées aux enquêtes concernant notamment les affaires Elf et des écoutes de l'Élysée), on peut véritablement concevoir que la seule régulation politique des questions de renseignement consiste à réagir "à chaud" aux dysfonctionnements les plus criants que rendent visibles ces crises médiatiques à répétition. C'est ce que dit très bien François Thuillier lorsqu'il parle du *"rôle du « scandale » comme principe habituel de régulation."*<sup>37</sup>

Les juristes et tous ceux qui sont attachés à une gestion publique efficace et moderne peuvent souhaiter que l'on trouve pourtant, à l'avenir, un meilleur mode de régulation pour une activité aussi sensible et aussi importante pour la sécurité collective que le renseignement. Et ce d'autant que les "scandales" ne font pas que provoquer des réformes forcées, ils ont aussi pour effet de décrédibiliser gravement les questions de renseignement aux yeux des dirigeants politiques et de l'opinion publique, ce qui empêche d'inscrire l'évolution des pratiques du renseignement dans notre débat politique et juridique national.

### III.- DES THÈMES QUI N'ARRIVENT PAS S'INSCRIRE DANS LE DÉBAT POLITIQUE

Face à cette mutation difficile et mal assumée, la réforme s'impose à l'évidence. Réforme des procédures, réforme des structures, réforme des règles juridiques, afin que soit enfin réconcilié l'appareil français de renseignement avec le reste du système politique et administratif national. Et l'urgence de cette réforme est d'autant plus grande qu'il faut sans doute qu'elle soit menée à bien avant que l'on songe ensuite à prolonger l'effort et l'intégration au niveau européen.

A écouter les professionnels et les observateurs avisés de ces questions, les pistes de réforme et les solutions envisagées ne manquent pas. Mais on constate que le relatif consensus qui existe entre les praticiens sur ces voies d'évolution n'arrive pas à déboucher au niveau politique et législatif.

Parmi les priorités, trois thèmes paraissent principalement émerger et agiter si ce n'est le débat public, mais tout au moins les réflexions et les échanges dans les milieux concernés.

<sup>36</sup> CADA, *Rapport d'activité pour 1999-2000*, p.41.

<sup>37</sup> Cf. son article dans le présent volume.

## A.- Organiser une véritable coordination politique et opérationnelle

La première question est assurément celle de la coordination opérationnelle et politique des activités de renseignement au niveau national.

Comme l'indique fort bien le Préfet Rémy Pautrat<sup>38</sup>, les efforts engagés en 1989 pour ré-animer le Comité interministériel du Renseignement<sup>39</sup> ont été suivis de peu d'effets et sont, en tout état de cause très insuffisants pour garantir un réel pilotage cohérent et coordonné des moyens nationaux de renseignement.

Or, on sait que dans la chaîne du renseignement, le maillon le plus essentiel est celui qui relie les organismes de recueil et d'analyse aux décideurs gouvernementaux qui en sont – en quelque sorte – les "clients"<sup>40</sup>. Une bonne articulation entre les niveaux politiques et opérationnels nécessite logiquement que les autorités gouvernementales orientent et coordonnent le travail des services en leur fixant à la fois des orientations globales et des objectifs particuliers (en fonction de la situation et des dossiers en cours) et qu'en retour les services rendent compte de leur travail et alertent les décideurs. Mais cette chaîne du renseignement nécessite que, comme cela se pratique (dans des formes propres à chaque système national) aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Allemagne, une structure de coordination existe au niveau gouvernemental et dispose des moyens techniques et de l'autorité politique nécessaires pour servir d'interface entre la communauté du renseignement et le pouvoir politique.

Cet échelon indispensable manque cruellement en France. Chaque service rend compte à son seul ministre de tutelle, tandis que le Premier ministre et le Président de la République, chacun pour leur compte, établissent – via un conseiller spécial - des liens directs avec certains services et sont rendus destinataires d'une partie des notes produites. Il n'y a que dans quelques domaines très sensibles et soumis à la pression de l'opinion publique, comme la lutte antiterroriste que des dispositifs de coordination plus organisés sont mis en place (par exemple, le Conseil de sécurité intérieure au niveau interministériel, ou l'UCLAT). Cette carence grave est condamnée unanimement par tous les spécialistes et les praticiens du renseignement, même si elle favorise finalement les stratégies autonomes de chaque service, qui – faute d'instructions précises de l'échelon politique - pratique massivement l'auto-orientation (c'est-à-dire, choisit lui-même ses sujets de recherche) et rechigne le plus souvent à partager ses informations et ses capacités opérationnelles avec les autres entités, au risque de ressusciter périodiquement des querelles bureaucratiques.

Rémy Pautrat, ancien directeur de la DST, a toujours plaidé pour la nomination d'un coordonnateur du renseignement. Un récent rapport d'un comité de l'IEHDN insistait pour sa part sur le nécessaire *"renforcement du rôle du SGDN"* en la matière, *"afin de faire prendre conscience aux politiques de l'importance et de l'intérêt des services de renseignement. Cette évolution devrait éviter la tendance généralisée à l'autosaisine."* Ce même travail évoquait (tout en rappelant les limites constitutionnelles) l'idée fréquemment avancée de créer en France un équivalent d'un *"conseil national de sécurité"*<sup>41</sup>. Il n'est pas sûr que ces perspectives soient nécessairement celles qui pourraient ou devraient être retenues. Mais les exemples déjà mentionnés de l'UCLAT ou du Conseil de sécurité intérieure montrent qu'il n'est jamais impossible d'imaginer et de mettre en place sans bouleversement des institutions une structure efficace.

## B.- Adapter certaines structures administratives

De même, l'un des tabous les plus tenaces en matière de réforme du renseignement concerne les structures administratives des services. Celles-ci sont, en effet, restées quasiment inchangées en France depuis 1945.

Si l'on excepte les changements de dénomination décidées par le gouvernement Mauroy en 1981-1982 (passage du SDECE à la DGSE et de la Sécurité militaire à la DPSD) et la création –plus fondamentale- de la Direction du Renseignement militaire (DRM) en 1992<sup>42</sup>, la carte administrative du renseignement français est toujours dominée par quelques principes anciens et souvent mal adaptés (nous l'avons évoqué) aux conditions contemporaines.

<sup>38</sup> Cf. son intervention dans le présent volume.

<sup>39</sup> Décret n° 89-258 du 20 Avril 1989 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement.

<sup>40</sup> Pour un exemple de la manière dont s'organisent les relations entre les services de renseignement et le Congrès américain, cf. John C. Gannon, Deputy Director for Intelligence, "Sharing Secrets With Lawmakers: Congress as a User of Intelligence", Georgetown University, conférence 03/20/97.

<sup>41</sup> Rapport de comité, *L'adaptation de l'outil de renseignement français au nouveau contexte*, IHEDN, octobre 1999.

<sup>42</sup> Décret n° 92-523 portant création de la direction du renseignement militaire du 16 juin 1992.

Il en va ainsi de la disparité des tutelles ministérielles. Deux services sont rattachés au ministre de l'Intérieur : Renseignements généraux et Surveillance du Territoire. Deux autres services (encore plus différents l'un de l'autre) sont rattachés au ministère de la Défense : DRM et Direction générale de la sécurité extérieure (alors même que celle-ci est censée travailler essentiellement sur le renseignement civil et pour le compte de l'ensemble du gouvernement). Et l'on ne doit pas oublier le service des Douanes qui comporte un pôle renseignement, actif dans la lutte contre les grands trafics et qui relève, quant à lui, du ministre du budget.

Une telle dispersion des moyens, la non-participation du Quai d'Orsay (dont le Centre d'analyse et de prévision ne peut pas être considéré comme faisant partie de la communauté française du renseignement, même s'il peut exploiter parfois certaines informations transmises par les services opérationnels) et l'absence de toute implication directe du Premier ministre dans la tutelle des principaux moyens de renseignement ne favorisent pas la nécessaire circulation de l'information ni une approche transversale et interministérielle des questions de sécurité.

Pendant longtemps, l'absolue impossibilité de toucher ne serait-ce que partiellement à cette organisation administrative allait jusqu'à proscrire toute publication de textes administratifs définissant les missions et l'organisation des services concernés. Fort heureusement, cette pratique du secret absolu sur les structures a progressivement cessé. Mais l'évolution a été lente : si les décrets fixant les missions de la plupart des différentes directions ont été publiés en 1981 et 1982, ce n'est que très récemment qu'ont été publiés un arrêté décrivant la nouvelle organisation interne de la DPSD<sup>43</sup> et – plus symbolique et encore plus récent – l'arrêté d'organisation interne de la DGSE<sup>44</sup>.

Pour notre part, reprenant à notre compte différentes propositions émises par les spécialistes et les praticiens, nous avons décrit quelques pistes d'évolution dans un article de 1994<sup>45</sup>. Qu'il s'agisse d'envisager un nouveau rattachement ministériel pour la DGSE, de regrouper les moyens de renseignement technique ou de redéfinir (comme les préfets Pautrat et Fournet l'avaient successivement prôné en leur temps) les domaines respectifs de compétence des Renseignements généraux et de la DST, tous ces chantiers demeurent ouverts aujourd'hui.

### C.- Permettre le contrôle politique et l'encadrement juridique

Mais le dernier aspect de cette nécessaire réforme du renseignement français n'est pas le moins urgent. Au contraire, il est sans doute d'autant plus impérieux qu'il pourrait atténuer les effets pervers d'un immobilisme sur les deux thèmes précédents de la coordination et des structures administratives. C'est sans doute pour cela qu'il a été le seul qui a partiellement amené à des débats publics et à des textes ou des propositions de texte officiellement débattues dans les enceintes parlementaires.

Le système français de renseignement manque, en effet, à la fois d'un véritable statut juridique et d'un dispositif de contrôle efficace. A la différence des principaux pays étrangers (à commencer par les grandes nations du renseignement occidental, comme les États-Unis ou le Royaume-Uni), le législateur n'a jamais fixé – nous l'avons vu – les missions et les prérogatives des services spécialisés, ni organisé un système qui garantisse effectivement leur respect des règles de l'État de droit et limite les risques inévitables de dérive. C'est toujours par l'addition de lois de circonstances (comme la loi du 10 juillet 1991 relative aux interceptions de sécurité, votée après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg) et de dispositions spécifiques issues de textes épars (comme celles protégeant le secret de défense dans le nouveau Code pénal, ou celles relatives aux fichiers issus de la loi Informatique et Libertés de 1978) que se dégage avec difficulté le cadre juridique d'intervention des services français de renseignement et de contre-espionnage. Et ce manque de clarté alimente naturellement tous les soupçons de la presse et de l'opinion et crée périodiquement des crispations juridiques ou administratives indignes d'un grand État démocratique.

On ne peut donc qu'être pleinement d'accord avec le Professeur Truchet lorsqu'il écrit : *"Notre droit du secret est à refaire, dans tous les domaines. Chaque jour montre que nous ne savons plus où devrait passer*

<sup>43</sup> Arrêté du 29 novembre 2001 portant organisation de la direction de la protection et de la sécurité de la défense, J.O.R.F., n°278 du 30 Novembre 2001 p. 19039.

<sup>44</sup> Arrêté du 4 décembre 2002 portant organisation de la Direction générale de la sécurité extérieure, JORF n° 285 du 7 décembre 2002, p. 20219.

<sup>45</sup> Bertrand Warusfel, "Structures et évolutions du renseignement en France", *Droit et Défense*, n° 94/1.

la frontière entre la confidentialité et la publicité, tant les attentes sociales sont devenues contradictoires." <sup>46</sup> Mais c'est plus largement à l'ensemble de notre "droit du renseignement" (à supposer que cette notion ait un sens dans le contexte français actuel) qu'il faut appliquer ce constat.

La lecture d'un des rapports annuels de l'autorité de contrôle du renseignement canadien (le CSARS) montre immédiatement tout le bénéfice que l'intérêt public (à savoir celui de la sécurité des citoyens et de la nation) et la démocratie pourraient conjointement tirer de la mise en place d'un dispositif juridique clair précisant les missions et les limites des organismes de renseignement et organisant leur nécessaire contrôle. Sous le titre général "*Le dilemme du renseignement de sécurité*", les membres de ce comité écrivaient il y a deux ans <sup>47</sup>:

*"De façon plus générale, le Comité comprend le fondement tout à fait rationnel des doutes que nourrit la population à l'égard du renseignement de sécurité. Ces doutes tiennent, entre autres, à la manière dont le travail de renseignement de sécurité s'insère dans toute démocratie, à savoir que le gouvernement confère à un petit groupe de gens des pouvoirs d'enquête puissants et intrusifs en leur ordonnant de ne révéler ce qu'ils font à personne, ou presque. Instinctivement, les gens avertis se demandent ce que diable ces gens peuvent bien faire. (...) L'absence de données précises qui en résulte crée un vide que la spéculation, les soupçons et la théorie de la conspiration ne tardent pas à combler. (...) Même si sa loi constitutive lui confère le mandat de « surveiller » les activités du SCRS et de faire rapport au Parlement, le Comité estime qu'il lui appartient aussi d'aider à résoudre les difficultés et dilemmes que pose l'impératif de soustraire le travail du renseignement de sécurité aux regards du public. Dans toutes ses activités, le CSARS cherche à faire l'équilibre entre la nécessité de protéger les droits individuels et l'obligation, faite à l'État, d'écartier les menaces qui pèsent sur le Canada et sur ses habitants."*

Seul, en effet, un mécanisme de contrôle externe conçu de façon à préserver la nécessaire confidentialité qui sied aux contenus des opérations de renseignement, pourrait faire contrepoids à la situation de méfiance qui prévaut aujourd'hui et préserver l'État du discrédit qui découle de chaque "affaire" révélée ou gonflée par les médias. Là encore ces contrôles – parlementaires, administratifs ou judiciaires – existent dans toutes les grandes démocraties sans dommages significatifs pour la sécurité et contribuent à la légitimité politique et juridique du renseignement <sup>48</sup>.

Mais là aussi, la chose se révèle particulièrement difficile à faire accepter en France, où l'usage du secret de défense et l'invocation du domaine réservé que sont censés représenter les affaires étrangères et de défense ont souvent fait obstacle aux tentatives de contrôle, que ce soit devant la justice ou dans d'autres enceintes.

Les seules avancées apparentes sont venues de la mise en place d'autorités administratives indépendantes. Nous avons connu un premier essai assez réussi avec l'instauration de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) en 1991 <sup>49</sup>. Plus récemment, nous avons vécu la création par la loi du 8 juillet 1998 <sup>50</sup> de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSN) <sup>51</sup> qui ouvrait ainsi une voie étroite vers un véritable contrôle de l'usage du secret de défense, et donc indirectement de son utilisation par les services de renseignement et de sécurité. Mais les limites inscrites dans la loi même aux compétences de cette commission consultative, puis l'interprétation restrictive qu'elle paraît faire de son propre rôle <sup>52</sup> ne lui permettent pas de tenir lieu d'une véritable instance de contrôle du renseignement en France.

Cette instance de contrôle externe que connaissent tous nos voisins et que la plupart des professionnels du renseignement seraient prêts aujourd'hui à voir s'installer en France, a failli voir le jour après qu'un rapport de la commission de la défense de l'Assemblée nationale ait été rédigé par le député Arthur Paecht et

<sup>46</sup> Didier Truchet, "La loi de 1991, 10 ans après", Rapport de la CNCIS pour 2001, La Documentation française, 2002, p. 76.

<sup>47</sup> Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, rapport du CSARS 1999-2000 - examen opérationnel du service canadien du renseignement de sécurité.

<sup>48</sup> Outre l'exemple canadien déjà cité et le très particulier et non transposable exemple américain, on peut citer l'intéressante pratique en Belgique du Comité permanent de contrôle des services de renseignement (dit "comité R") qui publie annuellement de très intéressants rapports. Cf. l'analyse comparée menée par le Sénat : *Le contrôle parlementaire des services de renseignement*, Document de travail du Sénat, *série législation comparée*, n° LC 103 mars 2002.

<sup>49</sup> Cf. le jugement positif du préfet Fournet sur cette autorité administrative indépendante (J. Fournet, op. cit., p. 65).

<sup>50</sup> Loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, *J.O.R.F.*, 9 juillet 1998, p. 10488.

<sup>51</sup> Cf. l'article dans ce volume du Professeur Bernard Poujade ; également, notre article, in *Cahiers de la fonction publique*, 2001, op. cit..

<sup>52</sup> Cf. sur ce point notre commentaire de son premier rapport annuel, *Droit & Défense*, 2002/3, pp. 33-36.

approuvé très consensuellement en 1999<sup>53</sup>. Malheureusement, ce rapport - pourtant très mesuré - n'a été suivi d'aucun effet.

On ne retiendra donc - pour l'instant - de ce rapport que l'intention générale qui sous-tendait ses propositions : la création de délégations parlementaires de contrôle des activités de renseignement devait avoir pour premier but de favoriser "l'acquisition de cette culture du renseignement parmi les responsables politiques. (...) Il s'agit en réalité d'enclencher un cercle vertueux, la mise en place d'un contrôle conduisant petit à petit à l'émergence d'une véritable culture du renseignement, qui, elle-même, viendra nourrir la réflexion des parlementaires et la pertinence de leur contrôle." On ne saurait mieux dire.

\*  
\* \*

Question sensible s'il en est, l'organisation et la pratique du renseignement n'est qu'en apparence une question placée hors de la portée des spécialistes en sciences sociales, et spécialement des juristes. En effet, à travers la manière dont un État gère ses ressources d'information stratégiques et ses affaires secrètes, on perçoit son appréciation de l'environnement international, son souci de la démocratie et – plus encore – la confiance qu'il a dans ses missions et dans ses prérogatives.

A voir comment la démocratie française tarde à faire évoluer les structures et les règles d'emploi de ses moyens de renseignement, on ne peut donc qu'être inquiet quand à la capacité de la puissance publique à négocier à l'avenir avec la société civile et le marché (qui, plus est, dans le contexte d'une Europe élargie) un juste équilibre entre les intérêts collectifs de sécurité et les intérêts privés. Or, il nous semble que les fonctions de sécurité pourraient être demain l'un des axes de reconstruction d'une puissance publique moderne<sup>54</sup>.

L'irruption du droit dans le domaine jusque là préservé des affaires secrètes ne signifie pas nécessairement la fin des prérogatives régaliennes en matière de renseignement et d'action spéciale. Cela marque simplement le fait que dans la société internationale civilisée et ouverte que nous souhaitons tous pour le troisième millénaire, il n'y aura plus de "raison d'État" auto-suffisante mais uniquement l'affirmation – moyennant limites et contrôles prévus par la loi – de prérogatives dérogatoires accordées à la puissance publique pour assumer certaines fonctions particulières de sécurité. Les services et les États qui s'y seront accoutumés les premiers seront évidemment les mieux à même d'exploiter à leur profit ce nouveau droit de la sécurité et du renseignement. Le présent ouvrage veut uniquement y servir d'introduction.

---

<sup>53</sup> Assemblée nationale, onzième législature, *Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (n° 1497) de M. Paul Quilès et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement*, 23 novembre 1999, document n° 1951.

<sup>54</sup> Cf. Bertrand Warusfel, "L'État, maître des sécurités ?", *Revue des anciens élèves de Sciences-Po*, n° 128, juillet 2002, pp. 34-37.