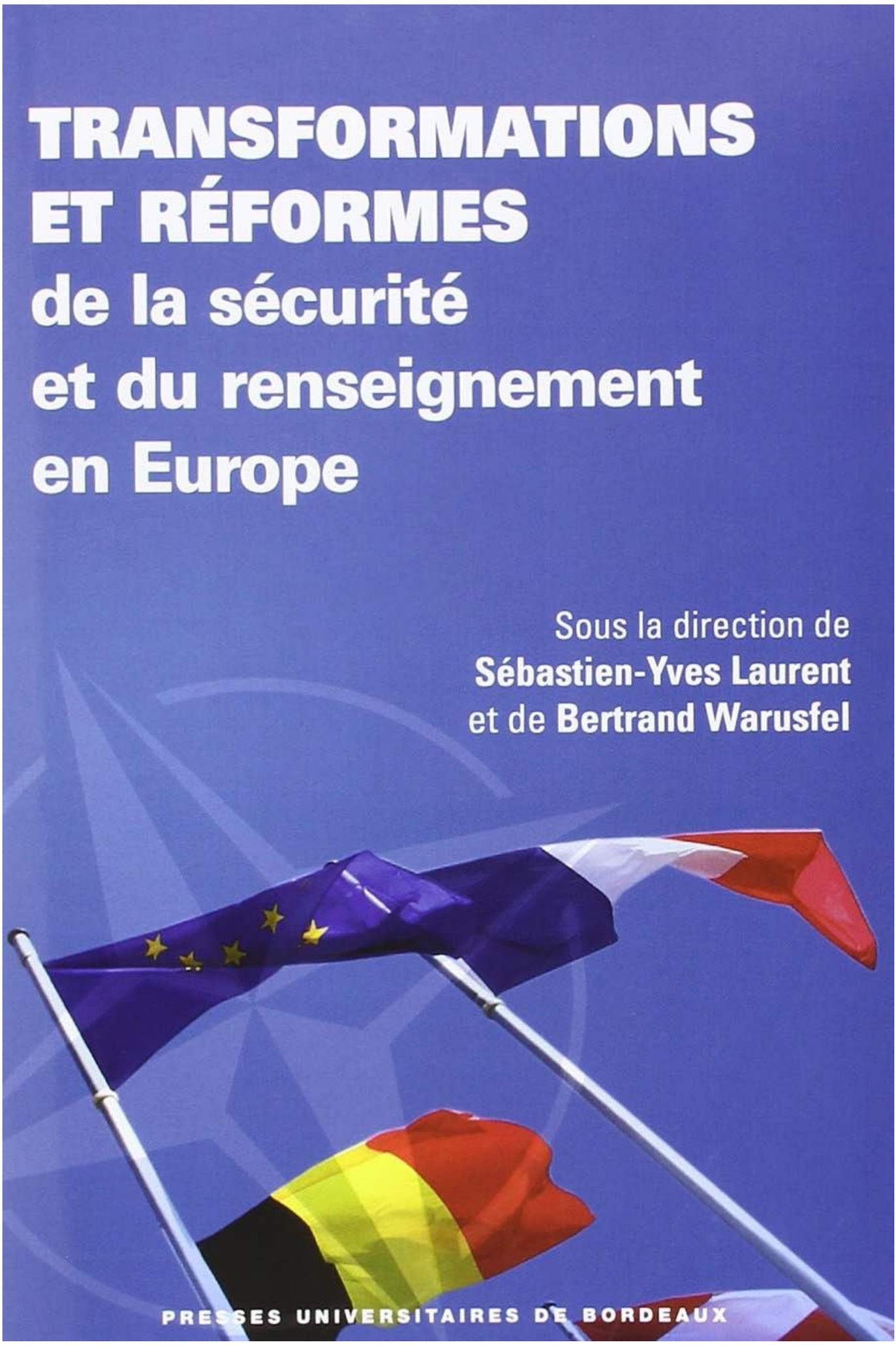


# **TRANSFORMATIONS ET RÉFORMES** de la sécurité et du renseignement en Europe

Sous la direction de  
**Sébastien-Yves Laurent**  
et de **Bertrand Warusfel**



**PRESSES UNIVERSITAIRES DE BORDEAUX**

## La légalisation du renseignement en France (1991-2015)

Bertrand WARUSFEL

Les vingt-cinq dernières années ont été pour le renseignement français celles des réorientations opérationnelles (avec notamment une implication croissante dans le contre-terrorisme) et de la prise de conscience de la fragilité de leur cadre politique et juridique. La condamnation des deux officiers de la DGSE par les tribunaux néo-zélandais à la suite du scandale du Rainbow Warrior en 1985 avait sans doute été pour beaucoup de professionnels un avertissement. Mais c'est bien en réaction à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme que s'engagea le mouvement très progressif qui a finalement conduit le Parlement à adopter le 24 juillet 2015 une loi pionnière relative au cadre juridique du renseignement<sup>1</sup>.

Comme nous l'écrivions déjà en 2003, « 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 »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, J.O.R.F. du 26 juillet 2015.

<sup>2</sup> B. Warusfel, « Le renseignement, dimension majeure de l'action publique dans une société d'information », in *Le renseignement français contemporain - Aspects juridiques et politiques*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 34.

Cette nouvelle prise de conscience accompagna implicitement les différentes modifications organisationnelles et juridiques qui ont affecté le système français de renseignement à partir du début des années quatre-vingt-dix. La première étape fut certainement l'adoption de la loi du 10 juillet 1991 sur le secret des correspondances, même si peu d'observateurs en identifièrent tout de suite l'importance pour le futur cadre juridique des activités de renseignement. Il fallut ensuite attendre le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 pour voir reparaître une volonté politique de réorganiser l'ensemble du dispositif. Mais toutes ses recommandations ne furent pas mises en pratique immédiatement et l'instauration d'un cadre juridique cohérent ne fut pas considérée à l'époque comme une priorité. Ce fut donc à la nouvelle majorité élue en 2012 de reprendre le travail engagé, autour du député et nouveau président de la Commission des lois, Jean-Jacques Urvoas<sup>3</sup>. C'est ce processus progressif vers la légalisation qui vient de déboucher – après un débat public malheureusement trop réducteur – sur la mise en place d'un cadre juridique qui manquait à notre État de droit.

## Un parcours progressif vers la légalisation

Par le terme de « légalisation », nous visons une double fonction de la loi : une fonction juridique qui consiste à soumettre au droit une activité publique mais aussi une fonction politique qui affirme la légitimité de cette activité et l'intérêt public qui s'attache à ce qu'elle puisse disposer de capacités juridiques et opérationnelles adaptées à ses objectifs. Dans une démocratie, les deux aspects sont indissociables.

Pour autant, le début du processus de légalisation des activités de renseignement fut plus dû au hasard de la jurisprudence européenne qu'à une volonté politique nationale prédéterminée. C'est en effet sur le dossier politiquement et médiatiquement sensible des « écoutes téléphoniques » (selon la terminologie de l'époque) que s'effectua, sous contrainte extérieure, la première réforme fondatrice qui engagea le processus de légalisation du renseignement français en 1991.

### *La révision sous contrainte du régime des interceptions en 1991*

La guerre d'Algérie et ses débordements en matière d'action clandestine avaient été l'occasion pour le gouvernement Debré de définir

<sup>3</sup> Cf. le texte passé par celui-ci dans ce volume.

le cadre administratif du recours des différents services de renseignement aux écoutes de communications téléphoniques. Plutôt que de laisser à chaque service l'initiative et la mise en place des écoutes qu'il souhaitait, la décision n° 1E du 28 mars 1960<sup>4</sup> créait le « Groupement interministériel de contrôle » (GIC) afin de centraliser sous la responsabilité de Matignon ces écoutes « administratives » et instaurait un processus d'autorisation préalable par le cabinet du Premier ministre. Mais ce texte était classifié et, bien qu'il constituait en lui-même un premier effort pour endiguer les écoutes sauvages<sup>5</sup>, ne pouvait être considéré comme une véritable législation justifiant une restriction à la protection de la vie privée telle qu'elle figurait déjà dans la Convention européenne des droits de l'homme (non encore ratifiée par la France à cette époque) et dans la déclaration française des droits de l'homme (dont la valeur constitutionnelle fut reconnue en 1971). Comme on l'a écrit justement « l'initiative de Michel Debré et de ses collaborateurs correspondait donc plus à un désir de mise en ordre des activités d'interception qu'à une véritable réflexion juridique »<sup>6</sup>.

Si plusieurs initiatives furent engagées ensuite afin de remédier à cette situation (la commission sénatoriale Marcilhacy-Monory de 1973<sup>7</sup>, un recours infructueux devant le Conseil d'État en 1976<sup>8</sup>, puis le travail de la commission Schmelk en 1981<sup>9</sup>), c'est la condamnation

<sup>4</sup> Cette décision du Premier ministre ne fut rendue publique qu'en 1993 à l'occasion du premier rapport de la nouvelle instance de contrôle des écoutes (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, 1<sup>er</sup> rapport d'activité 1991-1992, Paris, La Documentation française, 1993, p. 13 à 15). Mais sa circulaire d'application demeure toujours confidentielle.

<sup>5</sup> Constantin Melnik, alors conseiller de Michel Debré pour le renseignement, a toujours expliqué que la création du GIC constituait un progrès : « il avait rédigé en cinq minutes et fait signer à Michel Debré une "décision" créant un centre d'écoutes unique placé sous l'autorité du Premier ministre, le célèbre GIC qui définira la chronique dans les décennies qui suivront. Seuls les ministres chargés de la sécurité intérieure et extérieure de l'État avaient désormais le droit d'ordonner l'écoute – illégale – d'un libre citoyen » (Constantin Melnik, *Un espion dans le siècle - La diagonale du double*, Paris, Plon, 1994, p. 375).

<sup>6</sup> Claudine Guerrier, *Les écoutes téléphoniques*, Paris, CNRS Éditions, 2000, p. 52.

<sup>7</sup> Sur l'échec de cette initiative, voir Cl. Guerrier, *op. cit.*, p. 54-55 ; également Sébastien Laurent, « Les parlementaires face à l'État secret et au renseignement sous les IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques : de l'ignorance à la politisation », *Cahiers de la Sécurité*, n° 13, juil.-sept. 2010, p. 134-144.

<sup>8</sup> CE, Ass., 17 décembre 1976, *Ferignac*, Rec. 553, conclusions Latournerie, Rec. 553 ; également Cl. Guerrier, *op. cit.*, p. 57-59.

<sup>9</sup> Si cette commission mise en place en juillet 1981 et dirigée par M. Robert Schmelk, Premier président de la Cour de cassation, bénéficia de facilités d'enquête et d'information auprès du GIC et des services concernés, son rapport et ses conclusions furent conservés secrets par le gouvernement Mauroy et ne fut publié qu'en 1993, en annexe du premier rapport d'activité de la CNCIS (CNCIS, 1<sup>er</sup> rapport, *op. cit.*, p. 55 à 116).

de la France par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) le 24 avril 1990 dans les affaires *Huvig et Kruslin* qui précipita les choses.

Bien que ces deux décisions aient été relatives à des écoutes décidées par des juges d'instruction et non des services de renseignement, le gouvernement Rocard alors aux affaires considéra – à juste titre – que le raisonnement tenu par la Cour de Strasbourg, qui considérait comme insuffisamment précise et protectrice la disposition générique du code de procédure pénale permettant au magistrat de mettre sur écoute un suspect<sup>10</sup>, serait tout aussi pertinent s'agissant des écoutes réalisées par le GIC à la demande des services de renseignement (et de certains services spécialisés de police judiciaire) dans le cadre de la procédure secrète instaurée en 1960.

Il fut donc décidé que la réforme législative nécessaire pour tirer les conséquences des condamnations de la CEDH ne porterait pas seulement sur le volet judiciaire des interceptions<sup>11</sup> mais concernerait aussi ce que la loi désigna officiellement sous le terme des « interceptions de sécurité », principalement effectuées par le GIC au profit des services de renseignement.

Cette loi du 10 juillet 1991<sup>12</sup> a réalisé en la matière un double objectif : d'une part, elle a établi la légalité des prérogatives publiques d'usage d'un moyen clandestin de collecte du renseignement, mais d'autre part, elle a assorti cette autorisation de limites et l'a soumise à un contrôle indépendant.

En particulier l'article 3 de la loi a limité l'emploi de ce moyen « exceptionnel » de renseignement à la recherche des « renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées »<sup>13</sup>. Ce faisant, la loi a fourni une

<sup>10</sup> « En résumé, le droit français, écrit et non écrit, n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré » (CEDH, *Kruslin*, 24 avril 1990, considérant 36, D. 1990.J.353).

<sup>11</sup> Les dispositions de la loi de 1991 portant sur les interceptions judiciaires sont codifiées aux articles 100 et suivants du Code de procédure pénale.

<sup>12</sup> Ses dispositions sur les interceptions de sécurité sont aujourd'hui codifiées aux articles L. 241-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

<sup>13</sup> Devenu ensuite l'article L. 241-2 CSI.

première définition indirecte du champ d'intervention des pratiques de renseignement, y compris en introduisant pour la première fois la notion – alors non définie – de « sécurité nationale » dans la législation française<sup>14</sup>, permettant ainsi de distinguer un renseignement de sécurité nationale (attaché aux trois premiers motifs) du renseignement criminel qui recouvre plus particulièrement les derniers motifs mentionnés dans cet article.

La loi imposa également des contraintes administratives : notamment chaque interception nécessitait une décision écrite et motivée du Premier ministre (art. 4), ces interceptions étaient limitées en volume par des contingents maximum d'interceptions simultanées (art. 5), leur autorisation était limitée à quatre mois (art. 6) avec une obligation de ne retranscrire que les renseignements en relation avec l'un des objectifs prévus par la loi (art. 7), de ne les utiliser qu'à ces seules fins (art. 10) et de détruire les enregistrements au bout de dix jours maximum (art. 9).

Enfin – et surtout – la loi de 1991 a créé la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), autorité administrative indépendante ayant accès aux informations classifiées relatives aux demandes et aux transcriptions et chargée de donner son avis sur toutes les autorisations d'interception. Première structure indépendante de contrôle d'une activité de renseignement, la CNCIS a conquis ses lettres de noblesse assez rapidement à tel point que non seulement ses avis supposés consultatifs ont été dans leur immense majorité suivis par le Premier ministre mais – surtout – que la procédure mise en œuvre est devenue une procédure d'examen *a priori*, laquelle « a transformé *de facto*, le pouvoir de recommandation en un quasi pouvoir de décision »<sup>15</sup>, selon les propos de l'un de ses anciens présidents.

<sup>14</sup> Sur la consécration en 2009 de cette notion, voir dans ce même volume, l'article de Sébastien-Yves Laurent, « De la "défense nationale" à la "sécurité nationale" : à la recherche d'un concept de sécurité depuis 1945 », p. 41-54 ; Frédéric Coste, « L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer », *Recherches et documents*, Fondation pour la recherche stratégique, n° 3/2011, Vincent Boulanin, « Retour sur l'adoption du concept de sécurité nationale, ou l'assimilation d'un discours de sécuritisation dominant », *Le débat stratégique*, n° 176, mai 2009 et sur le plan juridique : B. Warusfel, « La sécurité nationale, nouveau concept du droit français », in Collectif, *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité – Mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecocq*, Lille 2, décembre 2011, p. 461-476.

<sup>15</sup> Jean-Louis Dewost, « Indépendance, confiance, et vigilance », contribution in CNCIS, *20<sup>e</sup> Rapport 2011-2012*, Paris, La Documentation française, 2012, p. 12.

Tous les ingrédients de ce que nous avons appelé plus tard le processus de « légalisation » d'une pratique de renseignement étaient réunis : les interceptions en question étant déjà réglementées depuis 1960, ce n'était donc pas tant leur organisation administrative qui était en cause que leur justification légale et leur contrôle ; enfin, cette réforme contrainte manifestait le souci de la France d'éviter de s'exposer plus longtemps à la censure du droit européen dans ce domaine sensible.

### *Les réformes inachevées issues du Livre blanc de 2008*

Si l'adoption de la loi du 10 juillet 1991 fut un événement précurseur du futur cadre juridique du renseignement, elle s'est inscrite dans ce que l'on a appelé ensuite le « printemps français du renseignement »<sup>16</sup>. De la même période, datent également la réinstauration du comité interministériel du renseignement<sup>17</sup>, la création de la Direction du renseignement militaire (DRM)<sup>18</sup> ou encore l'importante réorganisation interne engagée au sein de la DGSE par son directeur général, le préfet Claude Silberzhan après son arrivée en 1989<sup>19</sup>.

Mais le Livre blanc de 1994 ayant choisi de ne pas poursuivre plus avant les transformations du système français de renseignement, celui-ci demeura presque inchangé pendant une dizaine d'années dans ses structures et a fortiori dans son encadrement juridique toujours

<sup>16</sup> Titre donné à la première année du séminaire de recherches METIS (organisé sous les auspices du Centre d'histoire de Sciences-Po par Olivier Forcade, Philippe Hayez et Sébastien Laurent) au printemps 2008, pour désigner les différentes initiatives et réformes qui marquèrent le début des années 90 (et qui avait été originellement employé par Jean-Marc Penetier, « The Springtime of French Intelligence », *Intelligence and National Security*, vol. 11, n° 4, 1996, p. 780-798).

<sup>17</sup> Décret n° 89-258 du 20 avril 1989 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement, JORF du 23 avril 1989 p. 5229. Ce texte (abrogé en 2009 suite à la création du conseil national du renseignement au sein du conseil de défense) avait été conçu par le préfet Pautrat, conseiller du Premier ministre, pour tenter de redonner vie à une instance tombée en désuétude (sur ses ambitions et ses limites, voir Remy Pautrat, « La coordination politique du renseignement : le Comité interministériel du renseignement suffit-il ? », in B. Warusfel (dir.), *op. cit.*, 2003, p. 81. Voir également, Florian Vadillo, *L'« Élysée » et l'exercice du pouvoir sous la Cinquième République - Le cas de la politique de lutte antiterroriste (1974-1997)*, thèse, 15 octobre 2012, Sciences-Po Bordeaux, p. 174-178.

<sup>18</sup> Décret n° 92-523 du 16 juin 1992. Sur l'évolution du renseignement militaire et la DRM, voir notamment Michel Masson, « La contribution du renseignement d'intérêt militaire à la résolution des crises » dans ce volume, p. 259-282.

<sup>19</sup> V. en particulier son livre d'entretien avec J. Guisnel, Claude Silberzhan, *Au cœur du secret : 1 500 jours aux commandes de la DGSE (1989-1993)*, Paris, Fayard, 1995.

aussi lacunaire<sup>20</sup>. C'est ainsi notamment que la commission de la défense de l'Assemblée nationale ne put faire aboutir en 1999 le projet de création de délégations parlementaires au renseignement dans chacune des deux assemblées, comme le prévoyait le rapport du député Arthur Paecht<sup>21</sup>, et ce, malgré le soutien de l'ancien ministre socialiste de la Défense Paul Quilès.

C'est cependant ce sujet du contrôle parlementaire qui relança le mouvement lorsque, s'appuyant notamment sur ces travaux consensuels de 1999, le gouvernement Fillon fit voter la loi du 9 octobre 2007 instituant une délégation parlementaire au renseignement (DPR), pourvue cependant d'objectifs et de moyens restreints. Ce mouvement s'amplifia ensuite avec l'adoption du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 qui marqua une nouvelle étape de réforme du cadre institutionnel du renseignement. Il identifia en effet parmi les cinq fonctions stratégiques, celle de « connaissance et d'anticipation » et affirma que « le renseignement a pour objet de permettre aux plus hautes autorités de l'État, à notre diplomatie, comme aux armées et au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, d'anticiper et, à cette fin, de disposer d'une autonomie d'appréciation, de décision et d'action ».

Plus encore, ce *Livre blanc* proposa de définir juridiquement la sécurité nationale et affirma la nécessité de donner au renseignement un cadre juridique qui « définira donc les missions des services de renseignement, les garanties apportées aux personnels et aux sources humaines, ainsi que les modalités principales de la protection du secret de la défense nationale. Des adaptations de nature législative seront apportées, en respectant l'équilibre entre protection des libertés publiques, efficacité des poursuites judiciaires et préservation du secret. À ce titre, une définition législative des missions des services de renseignement sera élaborée. Elle devra couvrir l'ensemble des missions des services de renseignement et être suffisamment précise pour les agents des services de renseignement concernés »<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Sur l'état de la situation peu après ce *Livre blanc*, v. notamment B. Warusfel, « Le cadre juridique et institutionnel des services de renseignement en France » in Pierre Lacoste (dir.), *Le renseignement à la française*, Paris, Economica, 1998 (qui se conclut déjà sur la nécessité d'un « meilleur encadrement juridique des activités de renseignement », p. 406-410).

<sup>21</sup> Assemblée nationale, document n° 1951, *Rapport de la commission de la Défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement*, 23 novembre 1999.

<sup>22</sup> *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Paris, La Documentation française/Éd. O. Jacob, 2008, p. 142. Cette importance a été réaffirmée par le *Livre blanc* de 2013 qui indique que « le

Ce programme ambitieux donna lieu à plusieurs décisions significatives dans les années qui suivirent<sup>23</sup>. Un coordonnateur national du renseignement fut désigné auprès du président de la République dès juillet 2008 et sa position officielle en relation avec le nouveau conseil national du renseignement au sein du Conseil de défense fut officialisé par le décret du 24 décembre 2009. S'agissant du périmètre des différents services, une évolution importante fut franchie avec la disparition des directions de la surveillance du territoire (DST) et des renseignements généraux (DCRG) au profit d'une nouvelle Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) qui fusionnait partiellement les moyens et les objectifs de ces deux directions de la police nationale<sup>24</sup>.

Parallèlement, la loi de programmation militaire de juillet 2009 consacra juridiquement la définition de la « sécurité nationale » proposée dans le Livre blanc et la substitua à la notion antérieure de « défense nationale » au sein du Code de la défense. Rompant avec l'ancienne ordonnance de 1959 sur la défense, son nouvel article L. 1111-1 CD définit maintenant la sécurité nationale comme ayant pour objet « d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République ». Ce nouvel accent mis sur l'identification des menaces et des risques a placé ainsi la fonction de renseignement au cœur des politiques de défense et de sécurité<sup>25</sup>. Mais au-delà de cette révolution terminologique et conceptuelle, rien d'autre ne fut fait pour instituer un cadre législatif du

renseignement joue un rôle central dans la fonction connaissance et anticipation. Il irrigue chacune des autres fonctions stratégiques de notre défense et de notre sécurité nationale. Il doit servir autant à la prise de décision politique et stratégique qu'à la planification et à la conduite des opérations au niveau tactique. Au-delà, il éclaire notre politique étrangère et notre politique économique » (p. 70).

<sup>23</sup> Sur l'ensemble des réformes de cette période, voir Olivier Forcade, « Les réformes du renseignement en France – 2007-2012 », *Annuaire français des relations internationales*, 2013, volume XIV, p. 617-631.

<sup>24</sup> Décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale du renseignement intérieur, JORF n° 0150 du 28 juin 2008. Cette DCRI a elle-même été transformée par le décret du 30 avril 2014 en une nouvelle « Direction générale de la sécurité intérieure » (DGSI) désormais indépendante de la Direction générale de la police nationale.

<sup>25</sup> Voir notamment B. Warusfel, « Les implications juridiques et institutionnelles de la notion de sécurité nationale » in: X. Latour & Chr. Vallar (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2104, p. 17-30.

renseignement et tirer toutes les conséquences de la nouvelle notion de sécurité nationale.

Seule la loi Loppsi 2 du 14 mars 2011 créa, symboliquement, un nouveau titre dénommé « du renseignement » dans le livre III du code de la défense, mais n'y inséra qu'un seul article sur l'utilisation d'identités d'emprunt (L. 2371-1 CD) tandis qu'elle ajouta deux autres articles, l'un au code pénal (l'article 413-13 CP réprimant l'atteinte à l'anonymat d'un agent) et l'autre au code de procédure pénale (l'article 656-1 CPP sur le témoignage anonyme des agents devant les juridictions). Si cela contribuait à renforcer la protection juridique des opérationnels du renseignement, ce qui était l'un des objectifs du cadre juridique à construire, aucune autre disposition n'était venue apporter des garanties en termes de contrôle ou de prévention d'éventuels abus dans l'utilisation des moyens spéciaux de recherche ou de surveillance. Tout au plus, mais toujours sur le plan administratif, la nouvelle majorité décida en 2013 la création d'une inspection générale des services de renseignement<sup>26</sup> et renforça les missions de la Délégation parlementaire au renseignement<sup>27</sup>.

C'est à cette lacune que les travaux initiés par Jean-Jacques Urvoas dès sa nomination à la présidence de la Commission des lois de l'Assemblée ont cherché à remédier.

### ***Les travaux préparatoires au projet de loi relatif au renseignement***

« Une loi sur les services de renseignement : l'utopie d'une démocratie adulte ? ». Le titre de la note publiée dès avril 2012<sup>28</sup> par le principal collaborateur de J.-J. Urvoas (alors en charge des questions de sécurité au parti socialiste) exprimait déjà l'option que la nouvelle majorité parlementaire souhaita développer, à savoir poursuivre le mouvement de réforme entrepris en 2007-2008 en menant à bien son aspect le plus délicat – mais aussi le plus significatif politiquement – qui était la légalisation des pratiques de renseignement.

<sup>26</sup> Sa création a été officiellement confirmée par le décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement (JORF n° 0170 du 25 juillet 2014).

<sup>27</sup> Article 12 et 13 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, JORF du 19 décembre 2013.

<sup>28</sup> Floran Vadillo, *Une loi sur les services de renseignement : l'utopie d'une démocratie adulte ?*, Fondation Jean Jaurès, avril 2012.

S'inscrivant dans la logique de réconciliation progressive du système régalien français avec l'État de droit<sup>29</sup>, on trouvait déjà dans cette note les deux volets du processus de légalisation : d'une part, « légitimer, car une loi doterait ces administrations régaliennes d'une existence légale, définirait et sanctuariserait leurs missions, y compris dans les aspects dérogatoires au droit commun » et d'autre part, « encadrer les activités de renseignement, nécessaire contrepartie au secret qui nimbe leurs activités et aux moyens attentatoires aux libertés publiques dont usent toutes ces administrations ». De même, était évoquée la nécessité de reconnaître aux services une utilisation contrôlée de « moyens spécifiques » qui correspondaient essentiellement à ceux dont l'usage avait précédemment été autorisé aux services de lutte contre la criminalité organisée depuis 2004 (et dont il était dit qu'il « s'agirait donc de transposer et d'adapter leurs dispositions »<sup>30</sup>). Enfin, était joint en annexe un avant-projet de « loi relative aux activités de renseignement », issu d'une réflexion collective.

Ces premières propositions ont été reprises et développées dans le rapport que Jean-Jacques Urvoas, devenu président de la Commission des lois, a rédigé avec Patrick Verchère au nom de la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement. Ce rapport soulignait notamment le risque d'une condamnation de la France par la CEDH et recommandait donc au législateur « de prendre notamment pour base l'analyse de la jurisprudence de la CEDH qui définit, en creux mais assez nettement, le contour d'une future loi sur le renseignement »<sup>31</sup>. Pour assurer le contrôle du respect de la loi, les rapporteurs proposaient de « conjuguer une pluralité de contrôles au profit des services et de la démocratie »<sup>32</sup> et distinguaient (pour mieux les répartir entre les différences instances) trois modalités de contrôle complémentaires : « le contrôle interne, le contrôle externe de légalité et de proportionnalité, le contrôle externe de responsabilité »<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Pour un résumé de cette évolution depuis les années quatre-vingt-dix, v. B. Warusfel, « La dimension juridique des études sur le renseignement », in G. Arboit (dir.), *Pour une école française du renseignement*, Paris, Ellipses, p. 86-91.

<sup>30</sup> Note Vadillo précitée, p. 7.

<sup>31</sup> Rapport de la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, Commission des Lois, Assemblée nationale, document n° 1022 du 14 mai 2013, p. 32.

<sup>32</sup> *Idem*, p. 52.

<sup>33</sup> *Idem*, p. 53.

Le débat sur ces propositions s'est poursuivi au sein de la délégation parlementaire au renseignement, laquelle profitant de l'élargissement de ses missions procéda à une série d'auditions sur le cadre juridique du renseignement dont elle a rendu compte dans son rapport d'activité pour 2014, rédigé par Jean-Jacques Urvoas (celui-ci étant, en sa qualité de président de la commission des Lois, membre de droit de cette délégation).

Outre la reprise de la plupart des options et propositions du rapport de 2013, la DPR a enrichi le débat sur plusieurs points importants. Elle a souhaité « l'adoption d'un texte de loi cohérent et ambitieux qui ne se restreigne pas à l'énumération de moyens offerts aux services de renseignement et des modalités de contrôle. Plus qu'une liste des techniques, la loi devra porter l'accent sur les missions de nos services ». En lieu et place d'un texte qui se limiterait « aux techniques spéciales mises en œuvre par les services de renseignement et aux contrôles qui en découlent à l'image de la loi du 10 juillet 1991 », la délégation a estimé « profitable de rédiger une loi-cadre précisant tant les missions des services de renseignement, que les techniques spéciales potentiellement mises en œuvre pour assurer ces missions, les contrôles induits, la protection juridique des fonctionnaires du renseignement et les voies de recours pour nos concitoyens... »<sup>34</sup>.

Parmi les propositions formulées par la Délégation à la fin du chapitre IV de son rapport concernant le cadre juridique, on a pu relever plusieurs autres éléments que l'on a retrouvé finalement dans le texte de la loi du 24 juillet 2015 : notamment l'adoption d'une mesure qui protégerait juridiquement les personnels de la DGSE en mission extérieure (proposition 1) ou encore celle de « supprimer le dispositif de la personnalité qualifiée au profit d'un élargissement des compétences et prérogatives de la CNCIS » en matière de contrôle des accès administratifs aux données de connexion (proposition 15<sup>35</sup>). La DPR recommandait également de prévoir des voies de recours pour les citoyens afin qu'ils puissent saisir la future autorité en cas d'illégalité supposée du recours à une technique de renseignement (proposition 21) ou encore de créer un mécanisme de dispense de

<sup>34</sup> Rapport 2014 de la délégation parlementaire au renseignement, Assemblée nationale, document n° 2482 et Sénat, document n° 201 du 18 décembre 2014, p. 70.

<sup>35</sup> Allant ainsi directement à l'encontre du dispositif établi primitivement par la loi sur le terrorisme de 2006 puis – surtout – par l'article 20 de la loi de programmation militaire pour la période 2009-2013.

publication des délégations de signature au sein des services concernés, afin d'assurer l'anonymat de certains des cadres administratifs de ces services (proposition n° 5).

Si ce sont finalement les attentats de janvier 2015 qui décidèrent le gouvernement à annoncer le projet de loi sur le renseignement<sup>36</sup>, il ne fait donc pas de doute que le texte présenté provenait, pour l'essentiel de ses dispositions, de cette succession de travaux menés depuis 2012 pour compléter et mener à bien la réforme du renseignement<sup>37</sup>. Le Premier ministre rappela d'ailleurs devant l'Assemblée que cette proposition législative n'était « en rien une réponse préparée dans l'urgence. (...) La décision de légiférer avait été prise en conseil de défense par le président de la République dès juillet 2014 »<sup>38</sup>.

Pour autant, l'impact des événements tragiques du début janvier 2015 incita certainement les services spécialisés et le gouvernement à introduire dans le projet de loi quelques mesures spécifiquement destinées à renforcer à nouveau la lutte antiterroriste. Ces dispositions ont concentré l'essentiel des critiques politiques et de la société civile lors du débat parlementaire, même si l'essentiel du texte consacre le nouveau cadre juridique des activités et des techniques de renseignement conformément à ce qu'avaient proposé les deux rapports de 2013 et 2014.

## Un cadre structurant pour le renseignement d'État

Si le débat public engagé dès le dépôt du projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale s'est principalement focalisé sur les quelques dispositions prévoyant un renforcement des capacités de renseignement technique à finalité antiterroriste, les origines de ce projet, que nous avons rappelées, ainsi que la lecture des dispositions de la nouvelle loi montrent que ce texte comporte en réalité deux volets.

Le premier organise le cadre administratif et juridique qui encadre désormais les activités des services d'État. Il fait l'objet principalement

<sup>36</sup> « Au-delà du renforcement sans précédent des moyens, il est indispensable de conforter les capacités juridiques d'agir des services de renseignement » (Manuel Valls, 21 janvier 2015).

<sup>37</sup> Pour être complet, il faut signaler que le Conseil d'État avait également repris les propositions essentielles du rapport de la Commission des Lois dans son étude sur *Le numérique et les droits fondamentaux*, Paris, la Documentation française, 2014, p. 30.

<sup>38</sup> Manuel Valls, déclaration devant l'Assemblée nationale, séance du 13 avril 2015.

des deux premiers articles de la loi. Le second volet détaille quelques techniques spéciales et organise leur mise en œuvre et leur contrôle. Or, dès l'origine, le débat autour de ce texte a été marqué par la confusion, voire l'amalgame, que l'on a fait entre ces deux aspects du texte qui n'ont pas nécessairement vocation à suivre le même destin.

Les dispositions concernant les nouvelles possibilités de recueil technique du renseignement sont des réponses conjoncturelles aux événements tragiques de janvier 2015 et leur opportunité tout comme leur efficacité vont continuer à être discutées. Si elles ont été finalement validées telles quelles par le Conseil constitutionnel<sup>39</sup>, cela ne veut pas dire qu'elles ne pourront pas être remises en cause au vu de leur pratique ou modifiées par des textes ultérieurs, tant il est vrai que les techniques et leur usage en ces domaines évoluent rapidement, comme le montre l'exemple du recueil des métadonnées, dont le régime législatif a plusieurs fois évolué depuis la loi de 2006 contre le terrorisme jusqu'à cette loi de 2015, en passant par la loi de programmation militaire votée en décembre 2013.

À l'inverse, les dispositions qui instaurent un cadre général du renseignement d'État sont des règles structurantes qui, issues comme nous l'avons vu d'une longue réflexion, ont vocation à une certaine pérennité. Il importe donc d'en apprécier la logique d'ensemble qui associe à un contrôle gouvernemental réaffirmé, celui d'un organe administratif indépendant et permettant, pour la première fois, la saisine d'une juridiction administrative, à laquelle revient le soin de trancher en dernier ressort et d'établir la jurisprudence<sup>40</sup>.

### ***La responsabilité gouvernementale en matière de renseignement***

L'un des premiers articles de la loi est un article déclaratif qui affirme que « la politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale et à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'État » (nouvel article L. 811-1 du code de la sécurité intérieure). Cette reconnaissance officielle de la mission publique de renseignement lui assigne une mission de sécurité nationale et de protection

<sup>39</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, considérants 52 à 63.

<sup>40</sup> Les développements suivants reprennent notamment notre article, B. Warusfel, « Justice et sécurité nationale : l'apport de la loi sur le renseignement », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 31, 2015.

des intérêts fondamentaux de nation, laquelle est à la charge exclusive du pouvoir exécutif<sup>41</sup>.

Ce primat de l'exécutif, conforme à la nature même des missions de sécurité nationale, se fonde aussi sur l'appréciation qu'a donnée le Conseil constitutionnel en décembre 2001 à propos du contrôle des fonds spéciaux affectés au service de renseignement. Dans sa décision sur la loi de finances pour 2002, il avait censuré une disposition qui autorisait la nouvelle commission de vérification des fonds spéciaux (comportant des parlementaires et des membres de la Cour des comptes) à recevoir communication « de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours », en considérant que, vu les prérogatives constitutionnelles du président de la République (articles 5 et 15 de la Constitution) et du Premier ministre « responsable de la Défense Nationale » (art. 21), le Parlement « ne saurait en revanche, en la matière, intervenir dans la réalisation d'opérations en cours »<sup>42</sup>.

Le législateur en tire donc la conséquence selon laquelle la mise en œuvre « sur le territoire national » des techniques de recueil du renseignement les plus sensibles (celles qui – de par le caractère intrusif dans la vie privée – vont être encadrées par le code de la sécurité intérieure) « est soumise à autorisation préalable du Premier ministre » (nouvel article L. 821-1 CSI). Cette solution se fonde sur plusieurs précédents plus ou moins directs. C'est en effet le même Premier ministre qui délivre formellement l'autorisation de procéder à une interception de sécurité, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 1991<sup>43</sup>. De même, s'agissant des éventuelles décisions de déclassification pouvant intervenir après demande d'un magistrat et avis de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), ce sont aussi les autorités gouvernementales qui sont seules compétentes en dernier ressort<sup>44</sup>. Dans ces deux cas, cette compétence discrétionnaire a pu être critiquée, la pratique montrant en réalité que

<sup>41</sup> Comme le démontrent parfaitement les articles L. 1111-3, L. 1131-1 ainsi que L. 1142-1 et suivants du code de la défense (tels qu'ils résultent de leur modification par la loi de programmation militaire n° 2009-928 du 29 juillet 2009).

<sup>42</sup> Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, considérants 44 et 45.

<sup>43</sup> Cette prérogative était codifiée à l'article L. 242-1 du code de la sécurité intérieure, que la loi relative au renseignement va abroger et remplacer. Sur l'élaboration et le vote de la loi du 10 juillet 1991, voir notamment Claudine Guerrier, *Étude de droit comparé en matière d'organismes de contrôle pour les interceptions téléphoniques*, Telecom & Management – Sud Paris, juillet 2009, p. 27-48.

<sup>44</sup> En application de l'article L. 2312-8 du Code de la défense.

le gouvernement suit presque automatiquement l'avis donné soit par la CNCIS (en matière d'interceptions) soit par la CCSDN, de sorte qu'il serait envisageable de transférer directement le pouvoir d'autorisation à de telles instances indépendantes<sup>45</sup>. Mais le gouvernement a rappelé la position du Conseil d'État qui depuis 1991 est hostile à ce que l'État régalien soit désinvesti de son pouvoir de décision au profit d'une autorité indépendante<sup>46</sup>.

Mais si le gouvernement n'a pas souhaité non plus retirer au Premier ministre son pouvoir de décision ultime sur l'utilisation des moyens les plus sensibles, c'est sans doute aussi pour renforcer le contrôle hiérarchique et politique sur les services spécialisés. L'insuffisante coordination des activités de renseignement par l'autorité gouvernementale a été souvent reprochée au système français, alors que, ainsi que « le contrôle politique des services est un impératif catégorique »<sup>47</sup>. En présence de services par nature extrêmement cloisonnés et dont les décisions opérationnelles étaient jusqu'à présent presque toutes prises en interne, c'est la responsabilité directe du chef du gouvernement qui va être désormais en jeu, avec tout ce que cela va impliquer tant en termes symboliques que du point de vue du renforcement du contrôle gouvernemental.

On peut noter que le projet de loi visait également à renforcer le contrôle hiérarchique dans un secteur qui était jusqu'ici hors de tout encadrement, à savoir celui des communications internationales.

<sup>45</sup> Voir notamment nos articles B. Warusfel, « Vers un véritable juge du secret ? », reproduit en annexe du Rapport 1998-2004 de la Commission consultative du secret de la défense nationale, Paris, la Documentation française, 2005, p. 267-270 et « Pour un approfondissement du cadre juridique des interceptions de sécurité », contribution au 21<sup>e</sup> rapport d'activité (2012-2013) de la CNCIS, Paris, la Documentation française, 2014 ; également le point de vue du premier président de la CCSDN, M. Pierre Lelong qui prône un « statut juridictionnel » pour la CCSDN, ce qui retirerait au gouvernement le monopole de la décision de déclassification (Pierre Lelong, *Une expérience française – 50 ans au cœur de la République*, France-Empire, 2012, p. 395).

<sup>46</sup> « Dans le domaine du pilotage de politiques publiques mettant en jeu les responsabilités régaliennes de l'État ou nécessitant une démarche interministérielle, l'attribution d'un pouvoir de décision à une autorité administrative indépendante ne saurait être envisagée, ce qui n'exclut pas, le cas échéant, l'attribution du pouvoir sus-évoqué d'influence par voie d'avis ou de recommandations rendus publics. (« Les autorités administratives indépendantes ») (Conseil d'État, *Rapport public* 2001, p. 378).

<sup>47</sup> Jean-Claude Cousseran et Philippe Hayez, *Renseigner les démocraties – renseigner en démocratie*, Paris, Éd. Odile Jacob, 2015.

Contrairement à l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991<sup>48</sup>, le texte voté soumettait à l'autorisation du Premier ministre « la surveillance et le contrôle des communications qui sont émises ou reçues à l'étranger » (projet de nouvel article L. 854-1 CSI). Même si le Conseil constitutionnel a finalement censuré cette disposition, estimant qu'elle était trop imprécise et qu'elle n'était pas assortie d'un contrôle suffisant<sup>49</sup>, elle illustre, à notre sens, la volonté de mieux assurer désormais l'autorité de la plus haute autorité gouvernementale sur tous les aspects sensibles des activités publiques de renseignement<sup>50</sup>.

Reste à ce que cette ré-affirmation du pouvoir hiérarchique – consacrée par l'affirmation de ce que les services concernés agissent « dans le respect de la loi, sous l'autorité du Gouvernement et conformément aux orientations déterminées en Conseil national du renseignement » (nouvel article L. 811-2 CSI) – soit équilibrée par différents contrôles. Dès avant le vote du projet de loi, la mise en place de l'inspection des services de renseignement ainsi que l'élargissement de la compétence de la délégation parlementaire au renseignement (DPR) tendaient indirectement à ce but. Mais c'est la loi relative au renseignement qui vient y ajouter le double contrôle externe d'une autorité administrative indépendante et de la juridiction administrative.

### ***Une nouvelle autorité administrative de contrôle des techniques de renseignement***

La loi du 24 juillet 2015 a choisi pour contrôler l'action gouvernementale en matière de renseignement de recourir à une autorité administrative indépendante, qu'elle a dénommée « Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement » (CNCTR). Ce choix est cohérent avec les précédents en matière de sécurité nationale, qu'il s'agisse de la loi de 1991 pour les interceptions de sécurité, mais aussi de celle de 1998 créant la CCSDN pour gérer l'accès de la justice aux documents classifiés, voire même de ce que pratique la

<sup>48</sup> « Les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne ne sont pas soumises aux dispositions des titres I<sup>er</sup> et II de la présente loi » (art. 20 de la loi du 10 juillet 1991).

<sup>49</sup> Décision du 23 juillet 2015 précitée, considérants 76 à 79.

<sup>50</sup> La lecture des considérants de la décision du Conseil sus-mentionnés laisse d'ailleurs ouverte la possibilité qu'une nouvelle disposition renforçant encore plus le contrôle sur les autorisations de surveillance des communications internationales puisse être proposée ultérieurement au Parlement.

CNIL depuis 1978 en matière de contrôle des fichiers des services de police et de renseignement<sup>51</sup>.

Ce choix de la continuité est aussi celui du compromis entre un contrôle purement interne et un contrôle juridictionnel direct. Comme l'a bien décrit Jacques Chevallier, le recours aux autorités administratives indépendantes découle du « caractère méta-institutionnel de la fonction de régulation : celle-ci est appelée à s'exercer vis-à-vis des entités publiques elles-mêmes, soit que ces entités soient perçues comme source de menaces pour les libertés individuelles... il est donc nécessaire que la régulation incombe à des instances « neutres » et « objectives » non seulement dégagées de tout lien d'allégeance à l'égard des gouvernants, mais aussi déconnectées du reste de l'appareil, et de ce fait capables de définir les conditions d'un « juste équilibre » entre les intérêts sociaux de toute nature, intérêts publics compris »<sup>52</sup>. De même, la création de telles autorités peut dans certains cas correspondre « à une défiance à l'égard du judiciaire » et découler d'une « appréciation négative sur la capacité technique du judiciaire à intervenir dans certains secteurs »<sup>53</sup>.

En l'espèce, la difficulté principale qu'aurait rencontré la mise en place d'un contrôle juridictionnel direct des activités de renseignement aurait été le secret qui entoure ces activités et donc la grande difficulté à concilier une véritable investigation judiciaire (nécessaire pour établir les faits) avec le respect du secret de défense<sup>54</sup>. À l'inverse, comme le montre l'expérience de la CNCIS, une autorité

<sup>51</sup> L'article 41 de la loi du 16 janvier 1978 modifiée organise une procédure d'accès indirect par le biais de magistrats membres de la CNIL aux fichiers intéressant « la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique ». Cette prérogative n'est pas abrogée par la loi relative au renseignement mais celle-ci prévoit que le contentieux en la matière sera porté devant le Conseil d'État et respectera les mêmes règles procédurales (respectant le secret de défense) qu'en matière de contentieux de la légalité des techniques de renseignement (nouvel article L. 841-2 CSI).

<sup>52</sup> Jacques Chevallier, *L'État post-moderne*, Paris, Paris, LGDJ, 4<sup>e</sup> édition, 2014, p. 86.

<sup>53</sup> Propos de Renaud Chazal de Mauriac, alors premier président de la cour d'appel de Paris, cités en annexe du rapport de Patrice Gélard, « Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié », in *Office parlementaire d'évaluation de la législation*, Assemblée nationale, n° 3166, Sénat, n° 404, 15 juin 2006, tome 2, p. 24.

<sup>54</sup> Sur les limites drastiques de l'investigation judiciaire dans les domaines classifiés, voir l'avis du Conseil d'État du 5 avril 2007 (reproduit en annexe de la circulaire du 25 juin 2010 relative au secret de la défense nationale, B.O. du ministère de la Justice) ainsi que l'article 56-4 du code de procédure pénale, issu de la loi de programmation militaire n° 2009-928 du 29 juillet 2009.

administrative indépendante composée de membres indépendants et spécialement habilités a généralement les moyens de se faire communiquer les pièces nécessaires et de requérir des services concernés les informations nécessaires.

Ajoutons aussi que le contrôle de la CNCTR va être permanent, alors que le propre d'une juridiction est plutôt de ne connaître que les cas donnant lieu à litige. En l'espèce, demander à un juge de contrôler systématiquement les décisions gouvernementales aurait pu être considéré comme contraire au principe traditionnel de notre droit en matière de séparation des autorités administratives et judiciaires.

On peut relever également que ce choix d'une autorité administrative indépendante est conforme à la tendance dominante actuelle des pays européens, ainsi que vient de le reconnaître le récent rapport du Conseil de l'Europe qui constate que ces instances indépendantes « jouent un rôle de plus en plus marqué dans la supervision des services de sécurité » et qui estime « qu'elles sont fondamentales pour renforcer l'efficacité des contrôles et pour améliorer la protection des droits de l'homme » et qu'elles sont « souvent les mieux placées pour réaliser au jour le jour un contrôle de la légalité des activités menées par les services de sécurité »<sup>55</sup>.

Tout au plus faut-il relever que la nouvelle CNCTR, bien qu'issue de l'ancienne CNCIS, aura un champ de compétences – et donc de contrôle – beaucoup plus étendu, ce qui pourrait rendre moins efficace ses investigations si elle n'était pas dotée de moyens humains et matériels suffisants. Sans anticiper sur sa pratique, on peut cependant identifier dans les nouvelles dispositions légales quelques efforts en ce sens (par comparaison avec la CNCIS et ses moyens). Elle comprend tout d'abord un plus grand nombre de membres, ce qui lui permettra mieux d'assumer ses charges de contrôle. Ensuite, on peut relever un certain renforcement du processus de contrôle des décisions prises par le Premier ministre en la matière. En effet, là où les anciennes dispositions de 1991 prévoyaient que le Premier ministre avait quarante-huit heures pour prévenir la commission de sa décision motivée (ancien article L. 243-8 CSI relatif aux interceptions de sécurité), on passe désormais à un mécanisme dans lequel le Premier ministre ne peut prendre sa décision qu'« après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement », lequel doit intervenir

<sup>55</sup> Commissaire aux droits de l'homme, *La surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale*, Conseil de l'Europe, CommD:H/IssuePaper (2015)2, 5 juin 2015, p. 4.

obligatoirement entre vingt-quatre et soixante-douze heures (suivant que l'avis est rendu par le président, un membre désigné par lui ou par une formation collégiale, restreinte ou plénière de la CNCTR)<sup>56</sup>. Par-là, la nouvelle loi instaure bien un véritable contrôle préalable des demandes par la CNCTR, ce que pratiquait déjà *de facto* la CNCIS mais que la loi de 1991 n'avait pas prévu officiellement<sup>57</sup>. Pour le reste, la loi de 2015 maintient le mécanisme prévu en 1991 de saisine d'une formation collégiale de la commission lorsque son président estime qu'il y a un doute possible sur la légalité de la demande formulée par un service. Tout au plus, peut-on remarquer que le délai laissé à la commission pour se réunir et statuer a été réduit de sept à six jours (sans doute dans un souci d'efficacité)<sup>58</sup>, et que cette saisine n'est plus explicitement obligatoire (comme dans l'ancien article L. 243-8 CSI) mais au libre choix du président<sup>59</sup>. Mais ces ajustements sont largement compensés par la possibilité nouvelle de saisir le Conseil d'État d'un recours qu'offre désormais le nouvel article L. 833-8 CSI, non seulement au président de la CNCTR mais également à trois de ses membres (permettant ainsi que s'exprime même un désaccord minoritaire au sein de la commission).

En réalité, le choix de remplacer la CNCIS par une nouvelle autorité renforcée qui aura compétence sur un large spectre de moyens du renseignement n'est pas antinomique avec la possibilité d'intervention en aval d'une juridiction de droit commun. Au contraire, tout ce travail de traitement des demandes, puis les vérifications systématiques ou ponctuelles qui vont être effectuées par la commission auprès

<sup>56</sup> Nouvel article L. 821-3 CSI. La formation restreinte est une formation de la commission dont sont absents les seuls parlementaires. Le règlement intérieur de la CNCTR précisera certainement la répartition des rôles respectifs entre les deux formations, ce que la loi n'a pas fait.

<sup>57</sup> Ce contrôle de la CNCTR préalable à la décision du Premier ministre n'est écarté que dans les cas d'« urgence absolue » (nouvel article L. 821-5 CSI) où Matignon décide avant de saisir la CNCTR. La loi prévoyait d'aller plus encore loin en permettant de contourner également la décision préalable du Premier ministre en cas d'urgence opérationnelle, mais le Conseil constitutionnel a censuré le projet d'article L. 821-6 CSI qui prévoyait ce cas d'urgence opérationnelle hors de tout contrôle préalable (décision du 23 juillet 2015 précitée, considérants 27 à 30).

<sup>58</sup> Nouvel article L. 821-3 CSI (comparé à l'ancien article L. 243-8 CSI).

<sup>59</sup> Voir l'article L. 832-3 CSI, troisième alinéa, qui prévoit cependant par ailleurs que « toute question nouvelle ou sérieuse est renvoyée à la formation restreinte ou plénière », ce qui devrait couvrir la grande majorité des cas où il pourrait exister une incertitude sur la légalité de la mesure demandée.

des services concernés, ne peuvent que contribuer à rassembler les éléments de fait et de droit qui seront indispensables au travail du juge saisi plus tard d'un litige. Là encore, la pratique française connaît depuis longtemps la complémentarité de l'intervention successive d'une autorité indépendante et d'une juridiction chargée de statuer en dernier ressort<sup>60</sup>. C'est d'ailleurs le Conseil d'État lui-même qui, dans son avis du 12 mars 2015 rendu sur le projet de loi, avait souhaité que sa saisine par un citoyen soit précédée d'une « réclamation obligatoire devant cette Commission » de manière à « y associer la CNCTR, à l'égard de laquelle la procédure sera pleinement contradictoire »<sup>61</sup>.

C'est pourquoi, derrière l'intervention peu surprenante d'une autorité administrative indépendante, la nouvelle loi a prévu la possibilité de saisir le Conseil d'État, ce qui – à défaut d'être juridiquement surprenant – n'en demeure pas moins l'innovation la plus remarquable de cette nouvelle loi, dans un domaine qui fonctionnait jusqu'alors presque entièrement à l'écart de toutes procédures contentieuses.

### *L'institution d'un contrôle juridictionnel devant le Conseil d'État*

Si la possibilité de saisir une juridiction pour contester une sanction prise par une autorité administrative indépendante est reconnue par le Conseil constitutionnel<sup>62</sup>, aucune obligation en ce sens n'est imposée au législateur lorsque l'autorité ne rend que des avis. Cependant, le contrôle juridictionnel peut intervenir en aval à l'occasion de la contestation de la décision administrative prise après avis de l'autorité. C'est le cas s'agissant des avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui ne sont susceptibles en eux-mêmes d'aucun recours<sup>63</sup> alors que la décision éventuelle de l'administration de ne pas y donner suite peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

C'est un mécanisme du même type que le législateur de 2015 a retenu pour compléter la chaîne des contrôles qui enserrera désormais le recours aux moyens les plus sensibles de collecte du renseignement.

<sup>60</sup> Voir Nicole Decoopman, « Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes » in *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993, p. 211-230.

<sup>61</sup> Conseil d'État, sections de l'Intérieur et de l'administration, avis n° 389.754, 12 mars 2015, p. 5.

<sup>62</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, considérant 31.

<sup>63</sup> Conseil d'État, 27 avril 1983, Époux Deplace ; également : CE, 21 octobre 1983, Mme Deianay.

Il s'agit d'un recours spécial devant le Conseil d'État qui est examiné par une formation restreinte de la haute juridiction, dont les membres ainsi que le rapporteur public sont habilités *ès-qualités* au secret de la défense nationale et astreints au respect de celui-ci<sup>64</sup>.

La plus haute juridiction administrative française dispose désormais d'une compétence spéciale pour contrôler et juger la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives accordant aux services de renseignement l'usage de certaines techniques spéciales. Mieux, elle va pouvoir réellement l'exercer puisqu'en habilitant les magistrats concernés, la nouvelle loi fait sauter le verrou, jusqu'alors infranchissable, du secret de la défense nationale.

La pratique et la jurisprudence françaises ont en effet toujours refusé que les juridictions – qu'elles soient administratives ou judiciaires – puissent se voir communiquer des informations ou des documents classifiés<sup>65</sup>. Ce blocage joue tant dans des procédures de droit commun que dans le cas – plus délicat encore du point de vue des droits de la défense – où le secret porte sur l'objet même du contentieux engagé. Dans ce contexte, toute action contentieuse visant à contester l'emploi illégal d'un moyen de renseignement restait également lettre morte, puisque la juridiction saisie n'avait aucun moyen d'accéder aux informations relatives à la mise en œuvre de la technique concernée ou au déroulement de la procédure d'autorisation.

Le fait d'organiser l'accès de la formation restreinte du Conseil d'État aux informations classifiées concernant l'autorisation et la mise en œuvre des techniques de renseignement marque donc le début d'une révolution majeure, celle de l'accès du juge au secret. Ce faisant, la France ne fait que rejoindre la liste déjà longue des pays qui ont organisé la possibilité pour certaines de leurs juridictions de se voir communiquer des informations classifiées, dont notamment le Royaume-Uni, l'Espagne ou l'Allemagne<sup>66</sup>.

L'importance de cette étape est accrue par le fait que ce recours en annulation de la décision de mise en œuvre d'une technique de

<sup>64</sup> Nouvel article L. 773-2 du code de justice administrative.

<sup>65</sup> Sur l'ensemble de cette question de l'accès du juge au secret, voir notre ouvrage, Bertrand Warusfel, *Contre-espionnage et protection du secret – histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Paris, Lavauzelle, 2000, p. 361-380.

<sup>66</sup> Voir par exemple la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 27 octobre 1999 (1999 : 1 BvR 385/90) qui autorise le juge administratif à se faire communiquer le dossier classifié d'un agent des services de sécurité pour juger un litige le concernant.

renseignement pourra être formé non seulement par la CNCTR (lorsque le Premier ministre a donné son autorisation ou qu'un service a mis en œuvre la mesure, malgré un avis défavorable de sa part) mais aussi par « toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard »<sup>67</sup> ou encore par au moins « trois membres de la CNCTR » comme nous l'avons déjà évoqué. Plus largement, la loi prévoit aussi le recours à titre préjudiciel par toute juridiction qui constaterait que la solution d'un litige porté devant elle dépendrait de l'appréciation de la régularité de la mise en œuvre d'une mesure de renseignement<sup>68</sup>. Cette dernière possibilité permettra ainsi à une juridiction pénale de vérifier auprès du Conseil d'État si les modes de recueil d'une information invoquée devant elle, ont été mis en œuvre en conformité avec la loi.

En confiant ainsi au juge administratif la compétence exclusive de s'assurer du respect de la légalité des décisions administratives en matière de renseignement, la réforme complète et renforce l'État de droit puisque la part la plus secrète de l'activité régaliennne va désormais être soumise au contrôle juridictionnel. Si ce n'est pas le juge judiciaire qui en a la charge, c'est uniquement parce que les activités de renseignement appartiennent toutes entières au domaine de la police administrative<sup>69</sup>, comme l'avait indiqué le Premier ministre devant le Sénat : « la frontière entre renseignement et judiciaire n'est pas toujours simple à trouver mais elle existe. Nous devons veiller à la maintenir, même si, comme tout fonctionnaire, les personnels des services de renseignement sont tenus d'aviser le procureur de la République de crimes ou de délits dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>70</sup>. Cette interprétation, contestée

<sup>67</sup> Nouvel article L. 841-1 CSI, 1°.

<sup>68</sup> Même article, *in fine*.

<sup>69</sup> « La mise en œuvre des techniques prévues par le projet de loi relevant de la police administrative, la juridiction administrative est compétente pour connaître des litiges relatifs à celle-ci » (Conseil d'État, avis précité du 12 mars 2015). Sur ce sujet, voir notamment les décisions du Conseil constitutionnel n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 (concernant la visite des navires par les agents des douanes) et n° 2005-532 DC, 19 janvier 2006 (sur l'accès aux données de connexion à des fins de lutte contre le terrorisme). Pour une étude plus complète, voir Florian Vadillo, « Liberté individuelle vs liberté personnelle : l'article 66 de la Constitution dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou la progressive reconnaissance d'un *habeas corpus* à la française », *LPA*, 22 avril 2015, n° 80, p. 4-11.

<sup>70</sup> Intervention du Premier ministre, Sénat, séance publique du 2 juin 2015. La garde des sceaux a insisté également sur le fait qu'en confiant au juge administratif le contrôle des

par certains, a été explicitement validée par le Conseil constitutionnel lui-même dans un des considérants de principe de sa décision du 23 juillet 2015 qui établit que « le recueil de renseignement au moyen des techniques définies au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure par les services spécialisés de renseignement pour l'exercice de leurs missions respectives relève de la seule police administrative »<sup>71</sup>.

Une autre particularité du mécanisme juridictionnel choisi tient au fait que devant cette formation du Conseil d'État « les exigences de la contradiction » seront « adaptées à celles du secret de la défense nationale »<sup>72</sup>. On pourrait y voir le risque d'un déséquilibre structurel de la procédure contentieuse entre l'administration (qui connaîtra l'ensemble des éléments du dossier et dialoguera avec le juge hors de la présence éventuelle d'un tiers requérant) et les citoyens qui souhaiteront saisir le Conseil d'État. Mais le Conseil constitutionnel l'a cependant explicitement validé<sup>73</sup> et l'on peut aussi considérer qu'un certain degré de restriction du débat contradictoire pourrait s'avérer plus protecteur des droits de la défense que la situation antérieure de nonaccès du juge aux informations classifiées.

En effet, le refus d'autoriser tout accès du juge à l'information classifiée avait pour conséquence pratique d'empêcher toute censure juridictionnelle des éventuels abus d'usage du secret de défense dans les procédures contentieuses. Faut-il donc mieux que le citoyen demandant réparation d'une prétendue pratique illégale de renseignement à son égard soit privé de toute possibilité de voir un juge accéder aux informations classifiées concernées et s'expose à un déni de justice ? Ou peut-on préférer qu'à défaut de pouvoir elle-même prendre connaissance des éléments classifiés, la personne concernée ait l'assurance que des magistrats vont se faire communiquer toutes les informations, même classifiées, qui seraient nécessaires à leur appréciation du litige<sup>74</sup> ?

mesures administratives de renseignement, « le Gouvernement a tenu à rester dans le droit commun » (audition de Mme Christiane Taubira, Commission des Lois, Sénat, 5 mai 2015).

<sup>71</sup> Décision du 23 juillet 2015 précitée, considérants 84 à 86 (rappelant, à cette occasion que la sauvegarde du secret de la défense nationale « participe » aux exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, comme il l'avait déjà affirmé dans sa décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, dite « Karachi »).

<sup>72</sup> Nouvel article L. 773-3 du code de justice administrative.

<sup>73</sup> Décision du 23 juillet 2015 précitée, considérants 83 à 87.

<sup>74</sup> En matière de communicabilité des documents administratifs, le Conseil d'État avait déjà accepté que le juge administratif se fasse seul communiquer le document concerné afin de

Le législateur conscient cependant du risque de déséquilibre a déjà souhaité y apporter quelques correctifs, que le Conseil constitutionnel a considérés comme des contreparties suffisantes pour assurer l'équilibre entre les normes constitutionnelles applicables. Tout d'abord, la formation de jugement va pouvoir soulever d'office tout moyen. Ensuite, la section ou l'assemblée du contentieux sera saisie de toute question de droit préalable qui sera posée et qu'il conviendrait de trancher au préalable avant de statuer sur les faits (et donc sur les éléments classifiés qui y seraient relatifs)<sup>75</sup>. Enfin, la CNCTR sera obligatoirement impliquée dans le litige engagé devant le Conseil et ce y compris lorsque ce litige a été engagé à la demande d'un tiers ou d'une juridiction extérieure. En effet, la Commission sera informée de toute requête et invitée à présenter, le cas échéant, des observations écrites ou orales et recevra communication de l'intégralité des pièces produites par les parties<sup>76</sup>. Dans l'esprit du texte, cette intervention nécessaire de la CNCTR, laquelle peut accéder et débattre de tous les éléments classifiés vise à compenser la restriction de communication éventuelle à l'égard des tiers<sup>77</sup>. Le mécanisme jouera pleinement lorsqu'un plaignant contestera devant le Conseil d'État une mesure que la CNCTR avait déjà dénoncée ou recommandé de ne pas mettre en œuvre (la CNCTR se trouvant alors dans une situation de gardien de la loi et de soutien – occulte – aux arguments du requérant). En revanche, dans les cas où le litige portera sur une mesure à laquelle la Commission avait préalablement donné un accord, le requérant se trouvera seul pour contester la mesure adoptée, voire devra faire face aux argumentations convergentes de l'administration et de la CNCTR, ce qui pourrait altérer un peu plus l'égalité des armes.

Si l'on se rappelle que la jurisprudence de la CEDH en la matière accepte l'accès du juge à des éléments classifiés pour autant que soient mis en place des moyens de conciliation entre la protection du secret et

juger s'il peut ou non être communiqué (CE, 16 juin 1988, *Banque de France c./ M. Huberschwiller*, concl. S. Daël, *RFDA*, novembre-décembre 1989, p. 973-984). Mais cette jurisprudence, confirmée à plusieurs reprises, avait exclu, jusqu'à présent, le cas des secrets « garantis par la loi » (sur la possibilité d'étendre cette jurisprudence au secret de la défense nationale, voir B. Warusfel, ouvrage précité, 2000, p. 378).

<sup>75</sup> Nouvel article L. 773-2 CJA, 2<sup>ème</sup> alinéa.

<sup>76</sup> Nouvel article L. 773-3 CJA précité, 2<sup>ème</sup> alinéa.

<sup>77</sup> Dans ce sens, voir l'étude d'impact du projet de loi relative au renseignement, n° 2.2.2.3.4.

le maintien d'un certain niveau de contradiction<sup>78</sup>, on peut penser que ce cadre procédural particulier pourrait s'avérer conforme au standard européen, sous réserve de quelques adaptations comme, par exemple, la possibilité de recourir à des avocats spécialement habilités, comme cela se pratique au Canada<sup>79</sup> et au Royaume-Uni<sup>80</sup>. Le rapport déjà cité du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe évoque d'ailleurs « pour s'en féliciter, la pratique consistant à associer des avocats spéciaux ou représentant l'intérêt public aux processus d'autorisation pour représenter l'intérêt des cibles potentielles »<sup>81</sup>. Cela pourrait peut-être être introduit par voie réglementaire, ou sinon faire l'objet d'une adaptation ultérieure des dispositions concernées du code de justice administrative.

## Conclusion

L'âpreté du débat public autour du projet de loi sur le renseignement dans les mois qui ont précédé sa promulgation, attestait déjà du fait que ce texte revêtirait une importance tant juridique que politique. La validation de ses principales dispositions par le Conseil constitutionnel, bien qu'accueillie avec scepticisme ou colère par ses opposants, nous a confirmé que l'architecture générale retenue pour encadrer les pratiques publiques de renseignement était conforme aux fondamentaux de notre droit public et de la protection des libertés publiques.

<sup>78</sup> « l'utilisation d'informations confidentielles peut se révéler indispensable lorsque la sécurité nationale est en jeu. Cela ne signifie cependant pas que les autorités nationales échappent à tout contrôle des tribunaux internes dès lors qu'elles affirment que l'affaire touche à la sécurité nationale et au terrorisme (...) La Cour attache de l'importance au fait que... au Canada, une forme plus efficace de contrôle juridictionnel a été mise au point pour les affaires de ce genre. Cela illustre bien l'existence de techniques permettant de concilier, d'une part, les soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements et, de l'autre, la nécessité d'accorder en suffisance au justiciable le bénéfice des règles de procédure » (CEDH, *Chahal c. Royaume-Uni* du 15 novembre 1996, requête n° 22414/93, cons. 131).

<sup>79</sup> Au Canada, ces « avocats spéciaux » interviennent dans les contentieux de l'immigration lorsque l'administration communique au juge un certificat de sécurité, c'est-à-dire un document classifié décrivant les éventuels risques de sécurité nationale touchant la personne concernée (voir notamment la présentation du programme des avocats spéciaux sur le site : <http://www.justice.gc.ca/fra/line-fund/sjp-jsp/es-sa.html>).

<sup>80</sup> Sur le fonctionnement du dispositif des « special advocates » britanniques, voir notamment la brochure éditée par le ministère de la Justice : *A Guide to the Role of Special Advocates and the Special Advocates Support Office (SASO)*, November 2006.

<sup>81</sup> Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, p. 4.

Avec ce texte désormais entré dans notre droit positif et que vont maintenant s'approprier tant les opérationnels du renseignement que les défenseurs des libertés individuelles, aboutit enfin un processus d'un quart de siècle, tendu vers la légalisation du renseignement d'État en France. On peut aussi y voir la première étape de la construction d'un droit de la sécurité nationale, puisqu'à côté et au-delà du renseignement, ce sont tous les moyens spécifiques dédiés à la protection des intérêts majeurs de la nation (moyens militaires, lois pénales spéciales relatives à la lutte contre le terrorisme ou les grandes criminalités, protection des infrastructures et des opérateurs d'importance vitale, cyberdéfense...) qui sont à la recherche d'un cadre juridique modernisé et cohérent avec les standards européens et internationaux.

Dans le domaine du renseignement de sécurité nationale, l'affinement de la doctrine et de la jurisprudence pourrait notamment se développer autour de deux axes essentiels : l'un concernant l'étendue des domaines d'intervention du renseignement et l'autre touchant la nature et les limites des moyens qui pourront être légalement mis en œuvre dans ces domaines.

S'agissant du premier point, la rédaction des premiers articles de la loi ainsi que les débats qui ont agité le Parlement à leur sujet montrent qu'un effort devra être mené (y compris par la pratique des contrôles et la jurisprudence du Conseil d'État) pour préciser le contenu juridique des termes employés et donc la délimitation claire des différents objectifs affectés aux services spécialisés de renseignement. La référence aux notions – intellectuellement proches – de « sécurité nationale » et des « intérêts fondamentaux de la nation », toutes deux reprises dans les nouveaux articles L. 811-1 à L. 811-3 CSI, invite à la clarification, notamment pour fixer la frontière qui doit exister entre les objectifs de sécurité publique (qui justifient la mise en œuvre des seuls moyens de droit commun) et ceux de la sécurité nationale (qui peuvent motiver le recours à certaines techniques dérogatoires de renseignement), et ce alors même que les pratiques de renseignement se développent aussi dans le champ de la sécurité publique<sup>52</sup>. La jurisprudence établie progressivement par la CNCIS à propos des motifs autorisant les interceptions de sécurité, devrait faciliter ce travail qui

<sup>52</sup> Sur ce développement du renseignement de sécurité publique, par contagion – notamment – des modèles américains, voir Th. Delpeuch et J. Ross, *Développer le renseignement en matière de sécurité publique dans les forces de sécurité intérieure*, 2<sup>ème</sup> partie, Agence nationale de la Recherche, 2009.

est indispensable pour préserver l'équilibre nécessaire à un État de droit et prévenir les confusions sécuritaires<sup>83</sup>.

Le deuxième terrain sur lequel devra s'établir une pratique sûre concernera l'appréciation de la proportionnalité qui doit exister entre le degré d'intrusion dans la vie privée d'une technique spéciale de renseignement et l'importance ou l'urgence de la menace qui est invoquée pour justifier sa mise en œuvre. La décision du Conseil constitutionnel l'a rappelé à de nombreuses reprises, insistant sur le fait qu'il s'agira de la mission essentielle de la CNCTR et du Conseil d'État en dernier ressort<sup>84</sup>. Cette appréciation de l'opportunité des mesures demandées sera particulièrement nécessaire dans tout le domaine des moyens de renseignement technique prévus par la loi (et validés par le Conseil constitutionnel<sup>85</sup>), et plus spécifiquement encore lorsque le Premier ministre sera amené à autoriser la mise en œuvre des fameux « algorithmes » antiterroristes (encore parfois dénommés par certains « boîtes noires ») que le nouvel article L. 851-3 CSI prévoit et que le Conseil constitutionnel n'a finalement pas censuré malgré sa rédaction ambiguë qui pourrait permettre – si la CNCTR et le juge administratif n'y prenaient garde – des pratiques de filtrage massif et non ciblé des communications numériques. Les excès révélés par Snowden aux États-Unis et en Grande-Bretagne ne sont souhaités par personne et il n'était pas dans les objectifs initiaux de la réforme d'ouvrir la

<sup>83</sup> Le Premier ministre a réaffirmé devant le Sénat : « la frontière entre renseignement et judiciaire n'est pas toujours simple à trouver mais elle existe. Nous devons veiller à la maintenir » (M. Valls, discours précité, 2 juin 2015) tandis que le Conseil constitutionnel a affirmé que le recueil administratif de renseignement « ne peut être mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs » (décision du 23 juillet 2015 précitée, considérant 9).

<sup>84</sup> « La décision de recourir aux techniques de renseignement et les techniques choisies devront être proportionnées à la finalité poursuivie et aux motifs invoqués ; qu'il en résulte que les atteintes au droit au respect de la vie privée doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi ; que la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et le Conseil d'État sont chargés de s'assurer du respect de cette exigence de proportionnalité » (décision du 23 juillet 2015 précitée, considérant 11). Voir également la même insistance dans son considérant 34 s'agissant de la proportionnalité à respecter dans les cas où – par dérogation – pourrait être mise en œuvre une technique de renseignement à l'encontre d'une personne protégée, tels avocats, magistrats, parlementaires ou journalistes.

<sup>85</sup> On pense avant tout au nouvel article L. 851-3 CSI mais aussi à l'ancien 20 de la loi de programmation militaire de 2013 instituant les articles L. 246-1 à L. 246-5 CSI (désormais modifiés par la loi du 24 juillet 2015) sur l'accès aux métadonnées de connexion, que le Conseil a validé dans une décision QPC parallèle (décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015).

voie à une surveillance électronique généralisée<sup>86</sup>. On verra donc dans ce domaine sensible si les mécanismes de contrôle administratif et juridique du renseignement instaurés par la loi du 24 juillet 2015 s'avèrent efficaces pour prévenir ou sanctionner d'éventuelles dérives.

Le Livre blanc sur la sécurité publique de 2011 relevait que la France demeurait « un pays toujours très méfiant et peu à l'aise avec le concept de renseignement »<sup>87</sup>. Les débats houleux qui ont accompagné le vote de la loi relative au renseignement nous ont montré que la méfiance et le malaise n'avaient toujours pas disparu en cette matière. Pour autant, une lecture objective et avec le recul permet d'identifier – derrière les ajouts de dernière minute censés répondre aux nouvelles menaces terroristes – un cadre juridique cohérent, qui tout en étant perfectible, va marquer durablement les conditions d'emploi des services français de renseignement. En établissant dans ses dispositions essentielles un équilibre subtil entre légitimation et contrôle, la loi du 24 juillet 2015 va devenir une composante majeure de ce droit de la sécurité nationale qui doit assurer au citoyen que la maîtrise de sa sécurité ne se fera pas au détriment de l'exercice de ses libertés fondamentales.

<sup>86</sup> Rappelons que le rapport précité de la DPR en 2014 affirmait nettement que « la loi devra donc affirmer ce principe : jamais nos concitoyens ne pourront faire l'objet d'un espionnage massif puisqu'ils ne sauraient être suspectés de constituer une menace potentielle pour l'État et, par voie de conséquence, pour eux-mêmes » (DPR, *op. cit.*, p. 71).

<sup>87</sup> Michel Gaudin & Alain Bauer, *Livre blanc sur la sécurité publique*, Paris, la Documentation française, 2011, p. 18.