



Xème Congrès de l'Association Française de Droit Constitutionnel
Lille – Les 22, 23 et 24 juin 2017

ATELIER C
Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs

Responsables :
Alain DELCAMP
Gilles TOULEMONDE

Le contrôle parlementaire de la politique publique de renseignement

Présenté par Basak ACAR
Étudiante du Master 2 Droit et politique de défense et de sécurité
Université Lille 2 Droit et Santé

Le contrôle parlementaire de la politique publique de renseignement

« *Disons-le fermement, et une fois pour toutes : l'État, en France, a toujours eu le secret maladif. Le regard citoyen lui était présumé hostile, donc délétère et dangereux. Que chacun s'occupe de ses affaires, et les secrets seront bien gardés, ceux d'un pouvoir politique aux dérives discrètes, ceux d'une administration aux replis insondables. L'opacité n'était pas vraiment une nécessité, plutôt une habitude, devenue seconde nature, qui, comme le brouillard londonien de jadis, recouvrait tout uniment ce qui gagnait à n'être pas visible et ce qui y perdait ou y était indifférent¹.* »

De James Bond de Ian Fleming à la Ténébreuse Affaire d'Honoré de Balzac, le fantasme autour de l'espion a contribué à rendre ce métier certes fascinant, mais surtout suspect et opaque. Décrit avec ironie comme « le deuxième plus vieux métier du monde », les scandales médiatiques et nombreuses vicissitudes politiques n'ont pu que contribuer à l'incompréhension suscitée par son existence. Si ses activités sont nécessairement entourées du secret, l'espion qui a pour pierre angulaire de son métier « le renseignement », n'a pas pu échapper à une bureaucratisation progressive. Comme le souligne très justement Sébastien Laurent « l'étude des services de renseignement ne peut se faire hors de son contexte administratif et politique, et donc en négligeant l'État² ». Ce faisant, afin de garder une mainmise essentielle sur ces services, il a fallu leur trouver une place cohérente dans l'architecture étatique. Cette place devra non seulement leur permettre de parfaire la tâche qui leur est attribuée mais également de rester subordonné à la figure étatique. Le Professeur Olivier Forcade, considère à juste titre que « avant d'être une affaire d'État, le renseignement est en premier lieu une affaire de l'État³ ». Très rapidement, l'activité de renseignement devient une politique publique, d'abord *de facto*, puis, par la mise en œuvre progressive d'un cadre juridique du renseignement, *de jure*⁴. Ce faisant, s'interroger sur la politique publique de renseignement à la lumière des pouvoirs et des contre-pouvoirs renvoie inévitablement à la question du contrôle de cette politique publique. Or, puisqu'il convient de travailler à la lumière de la Constitution, il revient au Parlement de contrôler d'abord l'action du Gouvernement et

1 Guy CARCASSONNE, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, n°97, 2001/2, p. 18.

2 Sébastien LAURENT, « Pour une autre histoire de l'Etat. Le secret, l'information politique et le renseignement », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n°83, 2004/3, p. 173.

3 Olivier FORCADE, « Considération sur le renseignement, la défense nationale et l'Etat secret en France au XIXe et Xxe siècles », in *Revue historique des armées*, n°242, 2007, p. 2.

4 L'article 2 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement insère l'article L. 811-1 dans le code de la sécurité intérieure « La politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'Etat ». C'est également ce que considère Jean-Jacques Urvoas dans le rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, p. 14.

d'évaluer, par la même occasion, les politiques publiques (article 24).

La question du contrôle des services de renseignement, activité régaliennne, intellectuellement pertinente, n'est pourtant pas chose aisée. Activité singulière, parfois paradoxale et contradictoire, elle se heurte inévitablement à l'exigence de transparence. C'est ainsi que Guy Carcassonne définissait le voile comme pudique, d'abord, mais devenue, sous les exigences de cette transparence « irrésistible », indécente. Pourtant, les premières tentatives d'une vigilance parlementaire sur les services de renseignement s'affirment dès la IIIème République, par le vote, le 10 juillet 1848, d'une commission spéciale destinée à contrôler les dépenses dites secrètes du ministère de l'intérieur. Victime du désintérêt des parlementaires et des retombées de l'affaire Dreyfus, l'activité de la commission demeure alors assez faible⁵. Il faut alors attendre le début des années 70's pour que les parlementaires se saisissent pleinement de cette question avec pas moins de 18 initiatives parlementaires dans les deux chambres en faveur d'un contrôle des services de renseignement⁶. Ces tentatives resteront vaines jusque l'adoption de la loi n°2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, motivée par les modèles démocratiques voisins ayant déjà mis en place ce type de contrôle.

Comme le soulignent Hans Born et Ian Leigh⁷, même si l'espionnage est considéré comme le deuxième plus vieux métier monde, la responsabilité que peut recouvrir cette activité, et donc son contrôle, « est un phénomène récent ». Le contrôle, dit *accountability*, de l'activité de renseignement serait devenu un sujet central pour le pouvoir exécutif dans « presque toutes les démocraties ». L'activité de renseignement apparaît à l'occasion de scandales et d'événements politiques, ce qui loin d'asseoir sa légitimité, n'a pu que contribuer à la suspicion provoquée par sa simple existence. L'affaire du *Rainbow Warrior* le 10 juillet 1985 sera une nouvelle fois l'occasion pour les parlementaires d'insister sur la nécessité d'un contrôle parlementaire, le groupe communiste suggère rapidement la création d'une Délégation Parlementaire au Renseignement. La proposition de loi ne sera à cette époque pas examinée par la commission des lois.

Le contrôle parlementaire de la politique publique du renseignement répond alors à deux carences des services. Les services de renseignement souffrent incontestablement d'un manque de légitimité, absente dans le regard du citoyen, qui a d'ailleurs, avec émotions, exprimé de multiples

5 Sébastien LAURENT, « Les parlementaires face à l'Etat secret et au renseignement sous les IVème et Vème Républiques : de l'ignorance à la politisation », *Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010, p. 140.

6 *Ibid*, p.142. L'auteur rappelle que cinq initiatives de la Chambre Haute ont débouché sur 5 rapports différents contre deux pour l'Assemblée Nationale.

7 Hans BORN, Ian LEIGH, « Democratic accountability of Intelligence Services », *Geneva Centre for The Democratic Control of Armed Force*, Policy Paper, n°19, 2007, p.1.

réticences vis-à-vis de la loi sur le renseignement. Les services sont synonymes de secret absolu, incontrôlables et parfois même trop indépendants de l'exécutif. Trop de pouvoirs, peu de contre-pouvoirs, protégés par la muraille du secret de la défense nationale, ils apparaissent comme des entités en marge de l'architecture juridique et la dimension éthique de leur travail est même soulevée⁸. Or, il apparaît que seuls les élus de la République peuvent combler cette lacune avec des moyens suffisants et un intérêt affirmé pour les questions de sécurité et de défense⁹. Hans Born et Ian Leigh soutiennent¹⁰ que les transitions démocratiques et les demandes des citoyens, notamment en matière de transparence, ont pu orienter le choix des autorités vers un encadrement plus complet, voire vers la recherche d'une responsabilité publique en matière de renseignement. La légitimité par le contrôle parlementaire permet par conséquent de rassurer le citoyen¹¹ mais également de rassurer les services de renseignement, qui travaillent sereinement, sans être sujet à un abattage médiatique qu'on ne peut plus négliger et ignorer. Floran Vadillo réfléchit sur une modélisation d'une théorie du contrôle des activités de renseignement. Pour lui : « L'indispensable secret – légal – qui entoure leurs agissements nécessite des mécanismes de contrôle destinés à éviter l'arbitraire et les dévoiements mais aussi – la question n'est pas vaine dans une démocratie libérale mûre – à rassurer les citoyens qui suspectent, parfois légitimement, l'utilisation de moyens sans autre limite que celle imposée par la technologie ». Selon cette formulation, le secret qui entoure l'activité de renseignement est « indispensable » et c'est bien parce qu'il est indispensable que la question de son contrôle se pose avec plus d'entrain. Ensuite, ce contrôle a deux objectifs. Le premier objectif consiste à éviter l'arbitraire, celui de l'État puisque l'activité de renseignement est une activité étatique, liée à la puissance publique. Le second objectif consiste à légitimer cette action aux yeux des « citoyens ». Autrement dit, les missions du renseignement doivent permettre d'asseoir définitivement cette légitimité.

Cette carence en matière de légitimité permet de limiter, de la même manière, une politisation dangereuse des services de renseignement. Comme le remarque Eric Denecé, cette politisation, exigée par l'exécutif, exerce une influence incontestable sur le travail des services¹².

8 Voir sur ce point Eric DENECE, « L'éthique dans les activités de renseignement », *Revue française d'administration publique*, n°140, 2011/4, pp. 707 à 722. Pour l'auteur, l'éthique et le renseignement ne sont pas incompatibles. L'activité des services de renseignement, nécessairement secrète, n'est pas pour autant « sans foi ni loi ». En effet, il paraît inconcevable d'opposer systématiquement le secret et le droit. Voir également Franck BULINGE, Charlotte LEPRI, « Le renseignement entre éthique et nécessité », *Sécurité et stratégie*, 2010/HS1, pp. 59-66.

9 Guy CARCASSONNE écrivait en 2007 « [...] l'on s'avise qu'un parlementaire déterminé à des moyens d'agir. [...] Ce n'est pas faute de l'avoir répété, alors disons-le à nouveau : ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs, mais des députés pour les exercer » dans sa préface de René DOSIERE, *L'argent caché de l'Elysée*, Le Seuil, janvier 2007, p. 7.

10 Hans BORN, Ian LEIGH, « Democratic accountability of Intelligence Services », *op. cit.* p. 2.

11 Floran VADILLO, « Essai de modélisation d'une théorie du contrôle des activités de renseignement », in Sébastien-Yves LAURENT, Bertrand WARUSFEL (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses Universitaires de Bordeaux, Pessac, 2016, p. 216.

12 Eric DENECE, « Introduction », in ERIC Denecé (dir.), *Renseignement : médias et démocratie*, Ellipses Marketing,

Ce contrôle parlementaire répond à une seconde carence, celle de l'efficacité sans cesse recherchée des services de renseignement. Il ne représente pas un frein à l'activité de renseignement, il est un outil de travail essentiel dans une société démocratique. Dans l'évaluation des politiques publiques, une collaboration entre les services et le Parlement permet de mieux comprendre, pour chaque partie, les attentes, besoins et exigences de l'autre, notamment lorsqu'il est question de mécanismes de contrôle budgétaire.

La voie parlementaire est, effectivement, la voie principale envisagée en matière de contrôle de la politique publique de renseignement. C'est d'ailleurs celle conseillée par le Conseil de l'Europe puisque son assemblée parlementaire adopte le 6 octobre 2011 une résolution intitulée « Les recours abusifs d'État et à la sécurité nationale : obstacles au contrôle parlementaire et judiciaire des violations des droits de l'homme ». Bien que dépourvue de toute forme contraignante, cette résolution préconise aux États de mettre en place une surveillance parlementaire efficace des services de renseignement. Le Conseil de l'Europe considère que les commissions parlementaires déjà créées dans les États membres souffrent « d'un manque d'information » puisque les activités des services sont contrôlées par l'exécutif lui-même. Ce contrôle parlementaire ne peut et ne doit pourtant pas être la seule voie. Ce faisant, quels types de contrôle peut-on envisager ?

Généralement, le contrôle de l'activité de renseignement est divisé en deux catégories : le contrôle interne et le contrôle externe. Le contrôle interne peut recouvrir le contrôle que le directeur d'un service de renseignement, par exemple, exerce sur ses agents. Ou encore, si l'on considère que le service de renseignement est une partie intégrante de l'administration, il s'agit du contrôle exercé non seulement sur les agents, mais également sur le directeur et plus globalement, sur le fonctionnement de l'activité. Le contrôle externe peut quant à lui correspondre soit à un contrôle politique soit à un contrôle judiciaire soit à un contrôle administratif. Marina Caparini explique sur ce point¹³, de la même manière, que le contrôle de l'activité de renseignement dispose d'au moins « deux variantes principales » : le contrôle politique, qu'elle apparente au contrôle de l'exécutif qui n'est pas uniquement le contrôle qui, *a fortiori*, engagerait une quelconque responsabilité mais également le contrôle qui « fait référence à l'orientation donnée par un ministre par la communication de lignes directrices ». Le contrôle administratif quant à lui est « la supervision et la

octobre 2009, Paris, p. 10. L'auteur constate que s'est mis en place, aux Etats-Unis par exemple, une exigence nouvelle des dirigeants. Cela a été le cas en 2003, lors de l'invasion de l'Irak, de la demande de la Maison Blanche « non pas de lui apporter des éléments objectifs d'évaluation de la situation, mais de trouver à tout prix des renseignements qui viennent justifier sa politique ».

13 Marina CAPARINI, « Controlling and overseeing intelligence services in democratic states », *Democratic control of intelligence services : containing the rogue elephant*, Ashgate, 2007, p. 8 cité dans Jean-Claude COUSSERAN, Philippe HAYEZ, *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, 2015, Paris, 374 p.

gestion interne de l'agence de renseignement comme une institution bureaucratique ». Elle différencie alors le contrôle de la responsabilité politique, dit « *political accountability* ». Ce dernier serait, au contraire, le contrôle de l'exercice du pouvoir étatique puisque l'activité de renseignement est une activité de puissance publique. Cette responsabilité politique vise à « corriger les abus » des agents des services de renseignement. La responsabilité politique reposerait alors sur deux piliers. Le premier est l'obligation pour les fonctionnaires et plus généralement pour les organes de renseignement de pouvoir fournir des informations sur leurs activités et de « justifier leurs actions devant le public et les organes chargés de les surveiller ». Deuxièmement, cette responsabilité politique repose sur l'efficacité de la sanction quand l'organe chargé de cette surveillance « a identifié un comportement inapproprié ».

La question est alors de savoir si les mécanismes de pouvoirs et de contre-pouvoirs à la disposition du Parlement sont suffisamment riches pour répondre aux exigences d'efficacité et de légitimité recherchées par la politique publique de renseignement ? Ce faisant, ce contrôle parlementaire de la politique publique du renseignement doit être consolidé dans sa nature (I). Plus encore, dans sa mise en œuvre, il doit adopter une diversité de mécanismes de contrôle pour répondre pleinement aux besoins démocratiques (II).

I. L'exigence d'un contrôle parlementaire consolidé

La Constitution par son article 24 offre aux parlementaires la possibilité « d'évaluer les politiques publiques ». Cette compétence dans le cadre de la politique publique du renseignement, matière singulière qui touche directement à l'activité régaliennne de défense et de sécurité, ne peut s'affirmer comme un véritable contre-pouvoir s'il est confronté à la barrière du secret-défense (A). Or, en tant que contrôle démocratique, il est fondamental afin de consacrer la légitimité de l'action des services de renseignement (B).

A. L'inefficacité d'un contre-pouvoir confronté à la barrière du secret-défense

Les services de renseignement travaillent nécessairement dans « la plus grande confidentialité¹⁴ » afin de garantir efficacement leur objectif : la prévention de l'infraction. Héritier du secret du roi, le secret-défense se justifiait de lui-même, se suffisait, et sa légalisation était en elle-même aperçue comme une entrave à sa mission. Prérrogative de l'administration, il a même pu être considéré comme un privilège pouvant justifier de nombreuses dérogations. Traduction

¹⁴ Bertrand WARUSFEL, « Secret et renseignement : une relation nécessaire à la recherche d'un nouveau cadre », Revue générale de stratégie, n°25, 2006, p. 125.

juridique de la raison d'État, comment imaginer un contre-pouvoir à ce qui n'est pas connu ? Ainsi, la période avant la loi n°2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement offrait aux parlementaires une marge de manœuvre très faible.

D'abord, la décision du Conseil Constitutionnel du 27 décembre 2001¹⁵ souligne que le Parlement, dans son pouvoir de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, ne peut outrepasser le principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil Constitutionnel était saisi en l'espèce par plus de soixante députés et sénateurs afin de contrôler la constitutionnalité de la loi de finances pour 2002¹⁶. Les Sénateurs soulevaient l'inconstitutionnalité de l'article 154 de la loi de finances qui créait une commission de contrôle des « fonds spéciaux ». Cet article, rajouté suite à un amendement du Gouvernement en première lecture devant l'Assemblée Nationale, prévoyait que les dépenses faites avec ces fonds spéciaux devaient être examinées chaque année par une commission. La commission se chargeait de contrôler si ces dépenses correspondaient bien « à la destination qui leur a été assignée par la loi de finances ». Surtout, elle devait recevoir « communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours ». La question posée au Conseil de Constitutionnel était par conséquent celle de savoir si cette compétence de la commission de contrôle des fonds spéciaux était contraire ou non au principe de séparation des pouvoirs. Le Conseil Constitutionnel répond par l'affirmatif et considère que certes, le Parlement a le pouvoir d'autoriser la déclaration de guerre, de voter les crédits nécessaires à la défense nationale et de contrôler l'usage qui en a été fait mais il ne peut pas « intervenir dans la réalisation d'opérations en cours¹⁷ ». Sur ce point, le rapport d'information de 2013 sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, présenté par Jean-Jacques URVOAS et Patrice VERCHERE, reconnaissait que cette décision était tout à fait logique puisque le contrôle parlementaire n'a pas à contrôler « dans le détail » les services de renseignement au delà du contrôle qu'il exerce sur la responsabilité gouvernementale. Les Sénateurs quant à eux soulignaient que « toutes ces prérogatives sont excessives et mettent en péril la sécurité des opérations des services secrets, ainsi que, par conséquent, la séparation des pouvoirs elle même ».

Toutefois, Jean-Jacques Urvoas constate que cette décision était rendue « de manière quelque peu prétorienne ». Le Conseil Constitutionnel aurait réduit le contrôle parlementaire déjà très faible et aurait mis en place la notion « d'opérations » sans lui apporter « une réelle définition juridique ». Dans l'exposé général du projet de loi portant création d'une délégation parlementaire

15 Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finance.

16 Loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

17 Décision n°2001-448, cons. 45, *op. cit.*

pour le renseignement, cette commission était présentée comme une « solution intermédiaire¹⁸ ». Il conteste la nature qu'avait attribué le Conseil Constitutionnel à cette commission : il s'agirait non pas d'un quasi-organisme parlementaire comme le soulignerait le Conseil Constitutionnel mais une commission administrative.

Le Parlement ne disposait pas *de jure* d'un accès libre aux documents classifiés. Mais de nombreuses dispositions ont empêché le contrôle des parlementaires sur l'activité de renseignement généralement protégée par le secret de la défense nationale. Le décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale disposait que l'accès aux documents classifiés, dits « informations ou supports protégés », était subordonné à l'obtention d'une habilitation préalable. Le principe de séparation des pouvoirs et l'irresponsabilité des parlementaires sur le fondement de l'article 26 de la Constitution rend impossible pour le Gouvernement de procéder à cette habilitation. Les parlementaires ne peuvent se voir opposer cet article. Or, l'irresponsabilité des élus crée une véritable brèche entre les services de renseignement et le parlement. Les services de renseignement peuvent, en toute logique, être réticents à porter à la connaissance des élus pour le besoin de leur contrôle, une information classifiée. En effet, la compromission d'un secret de la défense nationale ne peut leur être opposée. Les parlementaires, de par leur irresponsabilité, ne peuvent obtenir une quelconque confiance des services de renseignement afin de procéder à un véritable contrôle de leur activité. La divulgation par les parlementaires d'un secret de la défense nationale « ne pourrait vraisemblablement pas non plus faire l'objet de poursuites judiciaires¹⁹», ce faisant, le rapport d'information de 2013 préconisait de prévoir des sanctions. Marc Guillaume souligne pourtant que « des pratiques ont pu se greffer pour faciliter l'accès des parlementaires à des informations classifiées²⁰ ». Il constate que les télégrammes diplomatiques, classifiés ou non, étaient transmis aux présidents des commissions permanentes en charge de la Défense et des Affaires étrangères. Plus encore, les parlementaires ont été informés de manière croissante sur les opérations extérieures. C'était le cas lors de la guerre du Golfe, durant laquelle le Premier Ministre tenait les parlementaires informés, mais également en Bosnie en 1994 et 1995 ou encore au Kosovo en 1999²¹.

La loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 crée la Délégation Parlementaire au Renseignement et supprime l'obstacle, *de jure*, du secret-défense. Le parlement peut connaître, sans habilitation, des documents protégés par l'article 413-9 du code pénal. De nombreux observateurs jugeront ce

18 René GARREC, Rapport n°337 (2006-2007) sur le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement fait au nom de la commission des lois, 20 juin 2007.

19 *Ibid.*

20 Marc GUILLAUME, « Parlement et secrets », *Pouvoirs*, n°97, 2011/2, p. 73.

21 *Ibid.*

contrôle de « suivi de l'activité de renseignement » insuffisant. Le rapport d'activité de la délégation parlementaire de 2012²², de quelques pages, milite également pour un renforcement de ses pouvoirs. Ils souhaiteraient que le pouvoir de contrôle leur soit reconnu. L'affaire Merrah montre les insuffisances de certaines opérations des services de renseignement, et bien que la DPR ne puisse pas connaître des opérations en cours, elle devrait pouvoir contrôler, *a minima*, les opérations achevées. Or, rien ne justifie qu'elle ne puisse pas le faire. La loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 permet alors à la Délégation Parlementaire au renseignement de disposer d'un véritable contrôle sur la politique publique du renseignement du gouvernement.

B. La nécessité d'un contre-pouvoir parlementaire comme condition de légitimité

La loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 crée la Délégation Parlementaire au Renseignement. Seulement chargée du « suivi de l'activité générale des services de renseignement » jusque 2013, elle exerce à partir de la loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 du « contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et de l'évaluation de la politique publique en ce domaine ».

L'exposé des motifs du projet de la loi du 9 octobre 2007 justifie le secret de l'activité de renseignement par les domaines particuliers dans lesquels ils interviennent et le contrôle du Parlement y est annoncé comme nécessaire dans un État démocratique. La consolidation du contrôle parlementaire est exposée comme avantageuse non seulement pour les parlementaires mais également pour les services de renseignement. Les parlementaires pourraient, et c'est d'ailleurs leur mission, contrôler l'action des services de renseignement et donc finalement, l'action gouvernementale. Les services de renseignement quant à eux en « manque de reconnaissance » gagneront en légitimité²³. Ce contrôle n'est par ailleurs pas une exception française puisque les démocraties qui entretiennent une véritable culture du renseignement l'ont déjà mis en place, sans que l'efficacité de leurs services en soit réduite. Tel est le cas de la Grande-Bretagne qui, dès 1994, adopte l'*intelligence services act* de 1994 et institue l'*Intelligence and Security of Parliament* (ISC) chargé de contrôler la politique, l'administration et les dépenses des services de renseignement. Cet organe, dépendant du Premier Ministre qui nomme personnellement les 9 parlementaires qui le composent, exerce un contrôle sur les trois principaux services, le *Security Service*, le *Secret Intelligence Service* (SIS) et le *Government Communications Headquarters* (GCHQ). En juillet 2007, un livre vert du gouvernement propose une réforme en profondeur afin de consolider les

22 Rapport n°1012 relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012.

23 René GARREC, rapport n°337 (2006-2007), *op. cit.*

pouvoirs de l'ISC, l'objectif étant de renforcer les capacités d'enquête du comité en accordant un rôle accru pour le Parlement dans le processus de nomination des membres ou encore la possibilité d'un hébergement sécurisé à l'extérieur des bureaux du secrétariat du cabinet²⁴.

La culture du renseignement en France demeure assez embryonnaire si elle est mesurée à ces homologues britanniques et américains. D'aucuns s'étonnent d'une double méfiance vis-à-vis de l'activité des services de renseignement : une méfiance citoyenne, d'abord, mais également une méfiance des autorités politiques. Comment établir ou rétablir cette confiance ? Des auteurs tels que David Omand, par exemple, ont insisté²⁵ sur la notion de confiance au sein de la communauté de renseignement. Il explique en effet qu'il n'y a aucun véritable modèle « d'organisation » pour le renseignement qu'il conviendra d'appliquer de manière identique pour chaque État. Mais il y aurait ce qu'il appelle « un cercle de confiance » composé de cinq éléments qui guideraient cette organisation et la rendrait plus efficace, plus performante. Il fournit alors un squelette convaincant de l'organisation d'une telle communauté basée sur la confiance, qu'il nomme « *the concentric circles of trust* ».

Le premier élément consiste à supprimer toute barrière juridique à la coopération des services qui forment la communauté, ils doivent pouvoir communiquer entre eux et pour cela, pour conduire des opérations conjointes, il faut établir ce cercle de confiance. Il faut qu'ensuite cette communauté puisse utiliser tous les nouveaux moyens techniques pour mener à bien sa mission. Il semble évident que ces nouveaux moyens techniques sont intrusifs, ce qui conduit à une méfiance vis-à-vis du « public ». Or, un autre cercle de confiance à établir est celui avec le public. Le droit, afin d'instaurer cette confiance, doit prévoir une coopération de cette communauté avec les instances politiques et juridictionnelles. Le troisième cercle de confiance à établir selon David Omand est celui entre les services de renseignement et la police. Ce faisant, ils doivent travailler ensemble dans le cadre de leurs activités. Le quatrième cercle de confiance que l'on doit retrouver dans toute communauté de renseignement est celui avec les responsables politiques engagés dans « la sécurité intérieure ». Cet élément est essentiel, la solidité d'une telle communauté semble inenvisageable sans l'instauration de ce lien de confiance. Enfin, le dernier lien de confiance qu'il convient de mettre en place au sein de cette communauté est celui entretenu avec les services de renseignement des autres États. Finalement, il s'agit là de mécanismes de pouvoirs et de contre-pouvoirs, qui se lient entre-eux par un lien de confiance.

Le contrôle du parlementaire permet par conséquent de revaloriser l'activité de

24 Joanna DAWSON, « Investigatory Powers Bill », *House of Commons Library*, Briefing Paper, n°7518, 2016, p.8.

25 David OMAND, *Securing the state*, New York, Oxford University Press, janvier 2012, p. 368.

renseignement²⁶. Charlotte LEPRI estime que ce contrôle permet sans aucun doute aux services de disposer d'interlocuteurs, les représentants élus de la République qui pourront accorder un budget aux services plus efficacement. Surtout, elle relève que les députés pourront « interpellier le gouvernement quand celui-ci ignore délibérément les avertissements venus des services de renseignement ». Ainsi, les mécanismes de pouvoir et de contre-pouvoirs ne peuvent qu'être plus efficaces et légitimes par la consolidation d'un véritable contrôle parlementaire. Ces liens de confiance sont par ailleurs revendiqués et voulus par les services de renseignement eux-mêmes qui n'hésitent pas à s'exprimer. Erard Corbin de Mangoux, directeur général de la sécurité extérieure (DGSE) d'octobre 2008 à avril 2013, soulignait en 2011 que son service accueillait avec confiance la création d'une Délégation Parlementaire au Renseignement. D'ailleurs, le dialogue entre les parlementaires et les services de renseignement existent déjà en dehors de l'hémicycle, puisqu'un député et un sénateur sont présents non seulement dans la composition de la Commission du secret de la Défense nationale, autorité administrative indépendante, mais également dans la composition de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) avec cette fois deux députés et deux sénateurs. L'ancien directeur de la DGSE considère que ce dialogue permet aux parlementaires de mieux comprendre et appréhender les besoins en matière de défense et de sécurité de la communauté française du renseignement. Le Parlement peut mieux expliquer et comprendre le mode de fonctionnement des services. C'est ainsi que les élus peuvent contribuer « à réduire fantasmes et contre-vérités communément véhiculés sur le Service et qui malheureusement entachent son image dans l'opinion publique ». Le rapport de la Délégation Parlementaire au renseignement de 2016 relève ainsi, après de multiples auditions au sein des services, leurs besoins notamment en matière de personnel, de fichiers ou encore la communication d'éléments tirés des procédures pénales dans le domaine du terrorisme²⁷.

La nature de ce contrôle parlementaire est donc double. Il est entravé dans un premier temps mais il est nécessaire, voire essentiel, et c'est pourquoi il doit être consolidé. Or, sa mise en œuvre, dans une société démocratique, ne peut qu'être réalisée que par la diversité des mécanismes de contrôle dont les parlementaires doivent disposer afin de travailler efficacement.

II. La nécessité de mécanismes de contrôle diversifiés

Afin de garantir un contrôle soutenu de l'activité de renseignement, les mécanismes dont disposent les parlementaires doivent être riches, multiples et diversifiés. Cette diversification s'affirme non seulement dans un dialogue renforcé du Parlement avec une autorité administrative

26 Charlotte LEPRI, « Quelle réforme pour quels services de renseignement ? », *Les notes de l'IRIS*, 2007, p.3.

27 Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire pour l'année 2016, p. 57 à 61.

indépendante, la Commission nationale du contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) (A) mais également dans l'élargissement de ses possibilités d'information et d'audition (B).

A) Le dialogue renforcé du Parlement avec la CNCTR

La catégorie juridique des autorités administratives indépendantes (AAI) naît avec la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés par la loi du 6 janvier 1978. Le Conseil d'État, dans son rapport annuel de 2001 sur les AAI, indique que le législateur a en quelque sorte « inventé » cette catégorie juridique. Le Conseil d'État apporte alors trois justifications à la création de ces AAI, à savoir la garantie de l'impartialité de l'État, la participation de personnes aux origines et aux compétences diverses à la régulation d'un domaine d'activité et enfin, l'assurance de l'efficacité de l'intervention de l'État. La première justification sera considérée comme la plus importante dans la mesure où l'État, lorsqu'il agit dans un domaine dans lequel les droits et libertés sont « malmenés », sera jugé comme partial. En l'espèce, dans le cadre de l'activité de renseignement, les vives controverses sur la loi du 23 juillet 2015 illustrent bien cette difficulté. Presque 15 ans plus tard, le rapport du Sénat sur le bilan et le contrôle de la création de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes justifiera la création des autorités administratives indépendantes sur les mêmes facteurs mais apparaîtra plus mitigé notamment quant à leur multiplication. Le rapport du Sénat qualifie cette prolifération de véritable « problème institutionnel ». En effet, il préconise de réinstaurer une intervention, si ce n'est un contrôle, du Parlement dans le fonctionnement de ces autorités administratives indépendantes puisqu'en « démocratie, l'une des deux missions fondamentales du Parlement est de contrôler ». Le rapport, reprenant ce que soulignait le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale en 2010, constate que ces AAI sont « un angle mort du point de vue de l'information du Parlement ».

Pourtant, le Conseil constitutionnel a validé la création de ces autorités administratives indépendantes compte tenu, justement, de leur indépendance. Ce faisant, dans une décision du 26 juillet 1984²⁸, le juge constitutionnel considère que la désignation d'une autorité administrative indépendante peut constituer une garantie fondamentale « pour l'exercice d'une liberté publique²⁹ ». Dans une décision plus récente du 12 octobre 2012³⁰ relative à l'autorité de la concurrence, elle soumet ces autorités administratives indépendantes au principe d'indépendance et d'impartialité sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

²⁸ Décision n°84-173 DC du 26 juillet 1984 sur la loi relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé.

²⁹ *Ibid*, Cons. 4.

³⁰ Décision n°2012-280 QPC du 12 octobre 2012, Société Groupe Canal Plus et autre [Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction].

Deux autorités administratives indépendantes participent au contrôle de l'activité de renseignement. Le Parlement est présent non seulement dans la composition de ces AAI mais également dans un dialogue externe qu'elles doivent entretenir. L'article 26 de la loi du 24 juillet 2015 prévoit le remplacement de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Les compétences de la CNCTR sont consolidées par rapport à celle de la CNCIS. Sa composition³¹, contrairement à celle de la CNCIS, est bien plus propice à un contrôle efficace et indépendant. Alors que la première AAI était composée de trois membres, un député, un sénateur et d'un président nommé pour 6 ans, la CNCTR est composée de 9 membres parmi lesquels deux députés, deux sénateurs, deux membres du Conseil d'État, deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de Cassation et d'une personnalité qualifiée pour sa connaissance en matière de communications électroniques. Cette composition plurielle répond par ailleurs aux craintes exprimées dans le rapport de 2015 des sénateurs sur les AAI : le parlement est désormais rattaché par le biais de deux de ses membres au contrôle exercé par une autorité administrative indépendante. Les membres sont tenus par le secret de la défense nationale³².

Quant à la nomination de la présidence de la CNCTR, instituée par la loi organique n°2015-911 du 24 juillet 2015³³, il a été prévu qu'elle soit conforme à la procédure mise en place par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Ainsi, le Président de la République nomme le Président de la CNCTR après avoir consulté les commissions permanentes du Parlement, compétentes en la matière³⁴. Or, cette nomination n'est pas possible « lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions ».

La CNCTR se voit confier deux types de contrôle. Dans un premier temps, elle contrôle l'autorisation de mise en œuvre des techniques de renseignement. Elle contrôle la proportionnalité de l'autorisation, qui doit alors être motivée. Autrement dit, la demande d'autorisation doit indiquer que la mesure, nécessairement restrictive de libertés, est proportionnelle au but recherché, c'est à dire que la finalité envisagée justifie le recours à une telle technique. A l'instar de la CNCIS, elle émet un avis sur les demandes d'autorisation de recours aux techniques de renseignement. Alors que la CNCIS disposait, dans le texte de la loi, d'un droit de contrôle uniquement *a posteriori*, l'autorisation accordée par le Premier Ministre pour une durée de quatre mois renouvelables dans

31 Article L. 831-1 du code de la sécurité intérieure.

32 Article L. 832-5 du code de la sécurité intérieure.

33 Loi organique n°2015-911 du 24 juillet 2015 relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

34 1er rapport d'activité de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, 2015/2016, p. 96.

les mêmes conditions ne peut désormais plus être délivrée sans l'avis *a priori* de la nouvelle AAI. Il s'agit sur ce point de l'article L. 821-1 du code de la sécurité intérieure selon lequel cette autorisation ne peut être délivrée qu'après « avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ». La demande d'autorisation doit au préalable être communiquée au président ou à l'un des membres de la Commission qui doit rendre son avis dans un délai de vingt-quatre heures³⁵. Cette procédure est obligatoire pour toutes les demandes d'autorisation de recours aux techniques de renseignement. La durée d'autorisation de quatre mois ne concerne pas les demandes de recours aux deux nouvelles techniques de renseignement : les procédés de « boîtes noires » et des *imsi-catchers*. Ce faisant, contrairement à la CNCIS, le contrôle de la CNCTR concerne toutes les techniques de renseignement et non pas uniquement les interceptions de sécurité. L'autorisation de l'installation de ces algorithmes ne peut être accordée qu'après l'avis de la CNCTR. La CNCTR dispose ici non seulement d'un droit d'accès à ces données mais également d'un droit d'information sur les modifications effectuées sur ces traitements automatisés. Surtout, son avis est requis pour autoriser l'identification des personnes qui seraient susceptibles de présenter une menace terroriste. Quant aux *imsi-catchers*, ils peuvent être autorisés pour une durée de deux mois. Surtout, c'est un arrêté du Premier ministre qui décide du nombre maximal de ces dispositifs pouvant être utilisées simultanément avec l'avis préalable, encore une fois, de la CNCTR.

Dans un deuxième temps, elle dispose d'un droit de recours devant le Conseil d'État. Cette possibilité renforce bien entendu son contrôle et, bien que son avis ne lie pas le premier ministre, elle permet d'exiger de la part du premier ministre qu'il motive précisément son autorisation. La CNCTR peut alors saisir le Conseil d'État et lui adresser des recommandations. Cette saisine peut avoir lieu si le premier ministre ne donne pas suite à ses recommandations ou les suites données sont « estimées insuffisantes³⁶ ».

B. L'élargissement des possibilités d'information et d'audition

Jean-Jacques Urvoas souligne³⁷ que l'ambition de ce contrôle est « de veiller à l'usage que fait le gouvernement des services de renseignement ». Ce faisant, la loi de programmation militaire précise que la délégation parlementaire, composée de quatre parlementaires et quatre sénateurs, est commune aux deux assemblées. Pour effectuer son contrôle, la délégation parlementaire dispose d'un droit de communication, de sollicitation et d'audition. Le gouvernement doit lui communiquer quatre différents documents : la stratégie nationale du renseignement, les éléments d'informations

35 Article L. 821-3 du code de la sécurité intérieure.

36 Article L. 833-8 du code de la sécurité intérieure.

37 Jean-Jacques URVOAS, « Le contrôle parlementaire des services de renseignement, enfin ! », *Fondation Jean Jaurès*, note n°7, Paris, 2014.

issus du plan national d'orientation du renseignement, un rapport annuel de synthèse exhaustif des crédits et activités des services de renseignement, et enfin, des éléments d'appréciation relatifs à l'activité générale et à l'organisation des services spécialisés. La délégation a également un droit de sollicitation puisqu'il peut demander au premier ministre qu'il lui communique le rapport de l'inspection des services de renseignement. Il s'agit seulement d'une « sollicitation », or si le Premier Ministre décide de transmettre ce rapport, il est évident qu'il accepte le contrôle de la délégation parlementaire au renseignement et que sa responsabilité peut par conséquent être engagée³⁸. La loi de programmation militaire 2014-2019 prend en compte la décision du Conseil Constitutionnel de 2001 selon laquelle les parlementaires ne peuvent avoir un droit de regard sur les opérations en cours conformément au principe de séparation des pouvoirs.

La DPR dispose également d'un pouvoir d'audition qui lui permet d'entendre le Premier Ministre, les ministres compétents, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, le coordonnateur national du renseignement, le directeur de l'Académie du renseignement ou encore les directeurs en fonction des services spécialisés de renseignement. Ainsi, peu après les attentats du 13 novembre 2015, elle a pu auditionner les directeurs de la DGSE et de la DGSI. Elle a également la possibilité d'entendre le président de la CNCTR, donc les auditions ont eu lieu le 5 novembre 2015 par le comité de suivi de l'état d'urgence ou encore le 18 mai 2016 par la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale, relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis l'attentat terroriste contre Charlie Hebdo. Le rapport de la CNCTR est d'ailleurs présenté au Parlement avec d'être public³⁹.

Enfin, c'est par le biais du contrôle budgétaire des fonds spéciaux que le Parlement est chargé d'évaluer la politique publique de renseignement. Depuis la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019, la commission de vérification des fonds secrets devient une formation spécialisée de la DPR, composée de deux députés et de deux sénateurs⁴⁰. Si, comme le rappelle Pierre Avril, le contrôle est étymologiquement la confrontation de deux listes visant à s'assurer que la liste examinée est conforme à la liste de référence⁴¹, le dialogue entre les services de renseignement et le Parlement est évidemment fondamental afin que les premiers puissent exprimer leurs attentes aux seconds qui sont les seuls compétents pour y répondre.

38 Jean-Jacques URVOAS, « Le contrôle parlementaire des services de renseignement, enfin ! », *op. cit.*

39 Rapport n°1 *op.cit.*, p 98.

40 Article 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.

41 Pierre AVRIL, « L'introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle de 2008) », *Jus Politicum*, n°3, décembre 2009.