



Prépublication sur <http://www.afdsd.fr/activites/textes-du-forum-de-recherches-sur-le-renseignement-conference-debat-du-25-juin-2020/>

## **Coordination du renseignement et dualisme de l'exécutif**

par Xavier LATOUR

*Professeur de droit public, Université Côte d'Azur, CERDACFF*

*Doyen de la Faculté de droit et science politique*

*Secrétaire général de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense*

## Coordination du renseignement et dualisme de l'exécutif

Xavier Latour

Professeur de droit public, Université Côte d'Azur, CERDACFF

Doyen de la Faculté de droit et science politique

Secrétaire général de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense

S'interroger sur le dualisme de l'exécutif en matière de coordination du renseignement démontre que ce dernier est bien soumis au droit<sup>1</sup>.

Depuis plusieurs années, l'encadrement du renseignement par le droit constitue, en France, une préoccupation justifiée. Tandis que les moyens de contrôle retiennent, en priorité, l'attention, une autre approche du renseignement n'est pas moins importante. Elle renvoie alors à la conception française de la dyarchie de l'exécutif et à ses conséquences sur la coordination de la communauté du renseignement.

En droit positif, le renseignement est indissociable de la stratégie de sécurité nationale (article L 1111-1 code de la défense – CD). Il permet « *d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation...* ».

Comme le développe le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, la dimension « connaissance et anticipation » a pris un relief nouveau même si les principes demeurent stables puisque « le Renseignement recouvre l'ensemble des informations et faits révélés et analysés par le travail des services dans le but de prévenir les atteintes aux intérêts de la Nation, de protéger les personnes, les biens et les institutions et de défendre et promouvoir les intérêts de la France. C'est une politique publique qui met en œuvre des moyens et des outils de puissance publique »<sup>2</sup>.

La diversité et la multiplicité des services concernés nécessitent une gestion coordonnée, condition indispensable à l'atteinte des objectifs fixés. En tant qu'instrument d'aide à la décision au sommet de l'État<sup>3</sup>, le renseignement fonctionne obligatoirement en étroite relation avec l'exécutif.

Or, le choix français apparaît à ce point original qu'il rend toute comparaison délicate avec des situations étrangères. Le régime français ne se confond pas avec le régime présidentiel américain, pas plus qu'avec les régimes parlementaires de nos partenaires européens.

En étant la source première du droit et le statut de l'État, la constitution est le socle du droit de la défense nationale<sup>4</sup> à laquelle le renseignement a longtemps été associé, avant l'apparition de la sécurité nationale. Sur le fondement de la Constitution de 1958 non seulement éclairée par la pratique, mais surtout modifiée par la coutume constitutionnelle, le Chef de l'État est un véritable chef des armées (article 15), « *garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* » (article 5). Il a, en outre, un pouvoir de nomination important. Pour sa part, le Premier ministre est « *responsable de la défense nationale* » (article 21), tandis que le Gouvernement dispose de la « *force armée* » (article 20).

---

<sup>1</sup> C. Vigouroux, « Le droit est-il soluble dans le renseignement », in *Mélanges en l'honneur de Frédéric Sudre*, LexisNexis, 2018, p. 843.

<sup>2</sup> Présidence de la République, *Stratégie nationale du renseignement*, juillet 2019, p. 1.

<sup>3</sup> I. Renouard, « La coordination du renseignement en France », pp. 9-13, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, 1997, p. 10.

<sup>4</sup> J.-C. Videlin, *Droit de la défense nationale*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

La coordination du renseignement reflète cette situation. Sur le fondement de l'article L 1111-3 CD, le Président fixe les orientations arrêtées dans le cadre du Conseil national du renseignement, formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale qu'il préside (article R 1122-6 CD).

Le Premier ministre intervient lui aussi, notamment pour autoriser le recours à certaines techniques, sur le fondement du Livre VIII du code de la sécurité intérieure (CSI). Pourtant, l'impression d'une situation de « relégation »<sup>5</sup> prédomine, ce qui induirait un déséquilibre institutionnel.

Par exemple, la Stratégie nationale du renseignement traduit la prééminence du Président, malgré son élaboration avec les différents ministères, « ainsi qu'avec le cabinet du Premier ministre »<sup>6</sup>, ce qui est la moindre des choses. Par ailleurs, le rattachement organique du coordonnateur du renseignement au Secrétariat général du Gouvernement n'occulte pas, à la vérité, sa dépendance à l'égard du Président. Les pratiques en matière de nomination confortent cette tendance, puisque le Président contrôle seul celle du directeur de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)<sup>7</sup>.

Cette situation suscite différentes interrogations, pratiques, évidemment, car le rôle du Président se justifie en fonction des résultats obtenus. Sur ce terrain, le juriste n'est pas le mieux placé pour donner un avis éclairé. Il tourne alors son regard vers des considérations juridiques. La prééminence présidentielle représente-t-elle une réalité ? Dans l'affirmative, comment en apprécier les conséquences ? Un rééquilibrage au profit du Premier ministre s'envisagerait-il ?

À l'examen, une conception présidentialisée de la coordination du renseignement ne fait guère de doute tout en étant discutée (I). Néanmoins, un rééquilibrage au profit du Premier ministre apparaît bien improbable (II).

## I. Une coordination révélatrice d'une conception présidentialisée discutée

L'évolution du droit, écrit ou non, a conduit à affirmer sans ambiguïté une conception présidentialisée (A). De la sorte, le renseignement s'inscrit pleinement dans sa filiation avec la Défense. Cependant, le rôle exercé par le Président se heurte à différents inconvénients (B).

### A. L'affirmation de la conception

La coordination du renseignement par le Président ne représente pas une innovation. Au contraire, elle s'inscrit dans la « vulgate gaullienne »<sup>8</sup> en matière de défense. Aux éléments interprétés du texte constitutionnel s'ajoute, en effet, la légitimité d'un Président élu au suffrage universel direct, tout en étant le maître de la dissuasion nucléaire. Comme le Président assure le pilotage stratégique de la défense, il exerce celui du renseignement sur le principe résumé par le professeur Chantebout de « qui peut le plus peut le moins »<sup>9</sup>. Plusieurs éléments expliquent cette situation.

---

<sup>5</sup> J.-J. Urvoas, « Genèse des travaux parlementaires concernant le cadre juridique applicable aux services de renseignement » in *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses univ. de Bordeaux, 2016, p. 183. Dans le même sens, B. Asso, « Services de renseignements et pouvoir politique », in X. Latour et C. Vallar (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2014, p. 172.

<sup>6</sup> Op. cité, p. 1.

<sup>7</sup> A. Deprau, *Renseignement public et sécurité nationale*, Thèse Paris 2, 2018, p. 421.

<sup>8</sup> V. Cattoir-Joinville, « La modernisation du droit et des institutions de défense et de sécurité », in *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses univ. de Bordeaux, 2016, p. 55.

<sup>9</sup> B. Chantebout, « Constitution et défense nationale », *Droit et Défense*, 1999/2, p. 9.

D'abord, le sujet recèle une dimension politique<sup>10</sup> qui influe sur les choix juridiques. Dans un monde dangereux, la population attend de l'État qu'il garantisse sa sécurité. Le contexte lié notamment au terrorisme favorise l'affirmation d'une autorité incontestable, car légitime. La personnalisation du pouvoir s'en trouve facilitée.

En apparaissant comme l'autorité politique en charge de la coordination, le Chef de l'État tend à rassurer l'opinion publique. Il donne un sentiment de maîtrise<sup>11</sup> face aux défis à relever. La création, en 2017, du Centre national de contre-terrorisme (article R 1122-8-1 CD), au sein du Conseil national du renseignement (CNRLCT), poursuit cette ambition. Pourtant, des structures de coordination existaient déjà, notamment au ministère de l'Intérieur avec l'Unité de coordination de lutte anti-terroriste (UCLAT) par exemple.

Ensuite, avant la montée en puissance des enjeux liés au terrorisme, l'essentiel du renseignement relevait d'une approche militaire sous l'angle de la dimension extérieure. Cela explique le lien direct entre la DGSE et le Président. Il provoque un possible contournement du ministre des Armées, donc du Premier ministre, y compris sur des sujets non strictement militaires. La sécurité nationale accentue le phénomène. En absorbant la défense, la sécurité nationale intérieure et extérieure, tend à pencher du côté du Président par rattachement à l'article 5 de la Constitution. Dans la foulée de sa conceptualisation, la création du Conseil national du renseignement en témoigne sans ambages. Certes, le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale (article L 1131-1 CD), mais dans un lien de dépendance fort à l'égard du Président.

Enfin, cette relation particulière rejoint le constat traditionnel<sup>12</sup> de la difficulté à déterminer la répartition des compétences en matière de défense et de sécurité nationale au sein de l'exécutif. Le Chef de l'État est le chef des armées. À ce titre, il a autorité sur les militaires faisant du renseignement, surtout lorsque celui-ci est indissociable de la politique étrangère et de la défense des intérêts vitaux.

Depuis de De Gaulle et sans discontinuer, l'interprétation de la Constitution conduit le Président à détenir un rôle privilégié. La cohérence de l'outil de défense repose sur le Président, clé de voûte du dispositif, grâce en grande partie à l'imprécision de la Constitution. De la dissuasion nucléaire aux opérations conventionnelles, il bénéficie d'une combinaison entre l'article 5 et l'article 15 de la Constitution. Dès lors qu'en l'état du droit constitutionnel de la cinquième République, le commandement des armées est monopolisé par le Chef de l'État, sa mainmise sur le renseignement se comprend aisément. Les dissensions apparues entre le Président et le Premier ministre pendant la guerre d'Algérie ont conduit tous les successeurs de De Gaulle à accaparer les questions stratégiques les plus sensibles et les instruments qui vont avec, jusqu'au Secrétariat général de la défense. Le souci d'équilibre recherché par les constituants et prolongé par l'ordonnance du 7 janvier 1959 a laissé la place à un déséquilibre profitable au Chef de l'État. Le Président n'est plus un arbitre, il est devenu un « capitaine »<sup>13</sup>.

Bien que responsable de la défense nationale puis de la sécurité nationale, le Premier ministre s'écarte. Même les cohabitations n'ont pas sérieusement ébranlé l'édifice constitutionnel. Le

---

<sup>10</sup> J.-C. Cousseran et P. Hayez, *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, 2015.

<sup>11</sup> L. Dailly, « L'organisation administrative du renseignement en France », in *Annuaire française du droit de la sécurité et de la défense 2017*, Mare et Martin, 2017, p. 276.

<sup>12</sup> J. Massot, *Le chef de l'Etat, chef des armées*, Paris, LGDJ, 2012, 208 p. ; B. Chantebout, « Le Président de la République, chef des armées » in *Mélanges Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 569.

<sup>13</sup> J. Massot, *L'arbitre et le capitaine. Essai sur la responsabilité présidentielle*, Flammarion, 1987.

Premier ministre dispose davantage d'une compétence plus « virtuelle »<sup>14</sup>, ou plutôt résiduelle, que réelle. Les différentes lectures possibles de la Constitution n'ont pas agi en sa faveur.

En dépit d'une pratique constitutionnelle bien établie qui laisse peu de place au Premier ministre, cette conception n'est pas exempte d'inconvénients.

## B. Les inconvénients de la conception

Ces inconvénients s'apprécient selon leur dimension factuelle ou juridique.

En fait, la présidence de la République entend gérer de manière globale la défense et la sécurité nationale. Elle y procède grâce à une administration moins nombreuse que celle de Matignon, malgré une légère hausse des effectifs ces dernières années (environ 800 collaborateurs). Par ailleurs, sa vision relève essentiellement d'une approche stratégique, donc politique. Celle-ci implique, ensuite, d'être déclinée matériellement à la condition que le Président et le Premier ministre soient sur la même ligne. Car, à l'inverse, le Premier ministre se trouve tributaire des choix, ou de l'absence de choix, présidentiels.

En outre, au sein même de la présidence de la République les éventuelles concurrences existent. Ainsi, le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme compose avec le conseiller particulier du Président en charge du renseignement, comme avec le Secrétaire général de l'Élysée, l'état-major particulier, ou encore le directeur de cabinet<sup>15</sup>. Dans ces conditions, à l'éclatement de la coordination entre les deux têtes de l'exécutif s'ajoutent de possibles divergences, voire des luttes d'influence dans l'entourage du Chef de l'État. Ces dernières peuvent d'autant plus gênantes que le cabinet a eu tendance « à se transformer en pseudo-gouvernement »<sup>16</sup>.

En droit, la difficulté ne vient pas principalement d'une situation de rupture avec l'esprit du texte de 1958 qui entendait équilibrer les pouvoirs au sein de l'exécutif<sup>17</sup>. La coutume constitutionnelle a autant d'importance que le texte lui-même, en dépit des incertitudes d'interprétation. Si le Premier ministre dirige l'action du gouvernement en matière de sécurité nationale (article L 1131-1 CD), les ordres donnés aux services émanent bien du Président, éventuellement par l'intermédiaire du coordonnateur national. L'article R 1122-8 CD évoque ainsi les « *instructions du Président de la République* », même en dehors du CNRLCT auquel participe le Premier ministre.

L'une des conséquences de cette situation intéresse surtout la responsabilité. La cinquième république reste parlementaire. Dès lors, le Président est juridiquement irresponsable de ses actes, sauf cas très particuliers (article 68 de la Constitution). À l'inverse, le Premier ministre endosse la responsabilité du chef de l'État, comme en témoigne, par exemple, l'exigence du contreseing.

Par voie de conséquence, parce que les risques de dysfonctionnements ou des dérives existent, à une possible mise en cause du Président de République s'ajouteraient des mécanismes de responsabilité juridiques qui exposeraient gravement le Gouvernement. Curieusement, pourtant, le coordonnateur national peut être entendu par la délégation parlementaire au renseignement (article R 1122-8 CD).

---

<sup>14</sup> O. Gohin « Les fondements juridiques de la défense nationale », *Droit et Défense*, 1993/1, p. 10.

<sup>15</sup> J.-J. Urvoas et F. Vadillo, *Réformer les services de renseignement français*, Fondation Jean Jaurès, 2011, p. 18.

<sup>16</sup> O. Gohin, G. Sorbara, *Institutions administratives*, LDGJ, 2019, p. 143.

<sup>17</sup> F. Baude, « Le principe constitutionnel de nécessaire libre disposition de la force armée », in M. Conan et B. Thomas-Tual (dir.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la Défense*, Mare et Martin, 2016, p. 94.

Politiquement, l'histoire de la cinquième a démontré la nécessité pour un Président de chercher des fusibles en cas de problèmes dans des opérations de renseignement. Si cela a fonctionné, serait-ce toujours le cas ? Juridiquement, la contradiction entre les importants pouvoirs détenus par le Président et son irresponsabilité manque de cohérence. Le Gouvernement se retrouverait dans la position d'assumer en droit les conséquences de décisions qu'il maîtrise à peine, ou pas du tout. Le trouble s'accroît en considérant que les services de l'Élysée ne disposent d'aucune autorité hiérarchique. Cela n'empêche pas un chef politique (le Président) de s'immiscer dans le fonctionnement de services, en l'occurrence de renseignement, quand un chef d'administration (le Premier ministre) est relégué à la fonction de commis de l'Etat, plus ou moins grand selon son degré d'association à la prise de décision, même si cela réduit la portée des articles 20 et 21 de la Constitution. Comme plus largement en matière de défense, le Chef de gouvernement pilote surtout l'élaboration des budgets, et le fonctionnement. Il met en condition davantage qu'il dirige.

Le flou juridique relatif tant à la coordination du renseignement qu'aux questions de défense plus globalement, s'aggrave avec la sécurité nationale. La Constitution ne connaît pas la sécurité nationale<sup>18</sup>.

En dépit des changements concernant l'intitulé du conseil de défense auquel a été ajoutée la sécurité nationale (comme pour le Secrétariat général de la défense), les conséquences d'une notion riche de potentialités n'ont pas été tirées. Un article 21 modifié ferait du Premier ministre le responsable de l'organisation de la sécurité nationale. L'article 5 se référerait, quant à lui, explicitement à la sécurité nationale, ce qui affermirait le rôle du Président. La constante présidentialisation du régime serait confirmée.

En revanche, en l'absence de basculement vers un régime présidentiel, le partage des rôles au sein de l'exécutif en matière de sécurité nationale en général et de renseignement en particulier perdurerait.

La difficulté de clarifier la dyarchie de l'exécutif n'est pas nouvelle. Les juristes se satisfont des constructions baroques. Or, la coordination du renseignement dépend d'un ensemble constitutionnel « difficilement lisible et inconséquent »<sup>19</sup> et que ne compensent pas des dispositions législatives. À ce titre, l'article L 1131-1 CD confie au Premier ministre la coordination de l'intelligence économique, laquelle n'est pas dépourvue de lien avec le renseignement.

Comme le soulignait justement le Doyen Vedel des ambiguïtés « ne méritent pas de subsister du seul fait qu'elles ont été surmontées »<sup>20</sup>. Une absence de blocage ne vaut pas une caution complète.

Plusieurs groupes de réflexion ont réfléchi aux possibilités de réviser la révision de la Constitution. Le comité Vedel, en 1993, plaidait pour préciser simplement que le Premier ministre est « responsable de l'organisation de la défense nationale ». Le comité Balladur soutenait, pour sa part, que le Premier mettrait en œuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15<sup>21</sup>. Quant à Messieurs Bartolone et Winock, ils évacuent la question en plaidant pour une conservation du « domaine réservé » du Président<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> B. Warusfel, « Les implications juridiques et institutionnelles de la notion de sécurité nationale », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, op. cit., p. 17.

<sup>19</sup> O. Gohin « Les fondements juridiques de la défense nationale », op. cit., p. 13.

<sup>20</sup> G. Vedel, *Propositions pour une révision de la Constitution*, Paris, La Documentation française, 1993.

<sup>21</sup> Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, E. Balladur (présidence), Paris, La Documentation française, 2007, p. 12.

<sup>22</sup> *Refaire la démocratie*, Groupe de travail sur l'avenir des institutions, Rapport AN n° 3100, octobre 2015, p. 82.

L'essentiel serait de préserver la stabilité constitutionnelle tout en clarifiant le positionnement du Premier ministre, explicitement renvoyé à une unique fonction de gestion des outils (forces armées, services de renseignement) au nom de la responsabilité assumée devant le Parlement.

La prééminence présidentielle s'impose en dépit de sérieux inconvénients. Pour les pallier, un rééquilibrage au profit du Premier ministre n'est pas exclu, sans être très probable.

## II. Un improbable rééquilibrage au profit du Premier ministre

En plus des inconvénients inhérents à un cadre juridique favorable à des interprétations multiples, des arguments positifs renforcent l'idée d'une valorisation du Premier ministre (A). Malgré leur intérêt, des obstacles persistants rendent cette évolution improbable (B).

### A. Les arguments en faveur du rééquilibrage

Le fonctionnement de la cinquième République démontre la possibilité d'organiser différemment la coordination du renseignement par l'exécutif.

L'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense mettait en application la volonté d'équilibre recherché par les constituants contre la volonté de De Gaulle. À cette fin, elle crée le Comité interministériel du renseignement (CIR) qui réunissait les membres du Gouvernement sous la présidence du Premier ministre. Parallèlement, le Comité permanent du renseignement (CPR), composé de directeurs de cabinet était rattaché au Secrétariat général de la Défense nationale, lequel assurait le secrétariat du CIR en étant placé sous l'autorité du Premier ministre.

Malgré cette volonté initiale, l'histoire d'une coordination primo-ministérielle est demeurée « tâtonnante »<sup>23</sup>. En effet, la mainmise gaullienne sur les compétences de défense conduira à l'affaiblissement du dispositif. Dès 1962, le Premier ministre est cantonné à la coordination de l'action extérieure avant de se voir retirer le service renseignement extérieur (SDECE), en 1966. À plusieurs reprises, les équipes du Premier ministre tenteront de relancer le CIR, à l'instar, en 1989<sup>24</sup>, de Rémy Pautrat, conseiller technique à Matignon. Les résultats n'ont pas été plus probants, à l'exception de la rédaction du Plan national du renseignement, document assez souple<sup>25</sup> qui est, de surcroît élaboré en étroite relation avec l'Élysée. Certains essaieront la formule de commissions *ad hoc* non institutionnalisées, et surtout dépendantes du souhait du Premier ministre de s'impliquer dans le suivi du renseignement.

Pour sa part, en 1986, Jacques Chirac, alors Premier ministre de cohabitation, tentera de renforcer ses prérogatives en créant un Conseil de sécurité intérieure. Mais, il servira assez peu à coordonner le renseignement et sera même rattaché au Président par le même Chirac, en 2002.

Une plus grande participation du Premier ministre dans la coordination se comprendrait, actuellement, par la volonté d'atténuer une bipolarisation institutionnelle qui engendre une bipolarisation administrative.

---

<sup>23</sup> J.-J. Urvoas et Verchère, *Rapp. sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, n° 1022, 2013, p. 100.

<sup>24</sup> D. n° 89-258 du 20 avril 1989.

<sup>25</sup> R. Pautrat, « La coordination politique en matière de renseignement : le comité interministériel du renseignement suffit-il ? », *Droit et Défense*, n°2001/3, juillet-septembre 2001, p. 12.

La construction d'un dispositif doté d'une dimension plus opérationnelle et collégiale<sup>26</sup> s'accorderait avec la responsabilité assumée par le Premier ministre. Une autre organisation aiderait, aussi, à limiter les effets d'un CNRLCT relativement étoffé (environ 30 personnes), donc lourd.

Dès lors que le Premier ministre exerce un pouvoir hiérarchique sur les services, il a vocation à mieux les coordonner. En droit, il contrôle déjà leur recours à certaines techniques sur le fondement du Livre VIII CSI, conformément à la volonté du législateur de « sécurité juridique et de prévisibilité des décisions »<sup>27</sup>. Une telle évolution a, sans conteste, renforcé le contrôle gouvernemental. Ce dernier concerne, par ailleurs, l'attribution des fonds spéciaux<sup>28</sup> en relation avec le Parlement. De plus, le Premier ministre s'appuie sur le SGDSN (article L 1131-1 et R 1132-3 CD) doté de compétences larges, y compris en matière d'analyse et de synthèse du renseignement. Pus subsidiairement, l'Académie du renseignement<sup>29</sup>, placée elle aussi auprès du Premier ministre favorise une coordination indirecte par la diffusion d'une culture commune du renseignement.

Conformément à cette logique de rééquilibrage, un rapport parlementaire<sup>30</sup> a suggéré la création d'un Secrétariat général du renseignement (SGR) placé auprès de Matignon, et qui se substituerait, uniquement en ce domaine, au SGDSN. Il travaillerait pour le coordonnateur nommé en Conseil des ministres, ce qui garantirait sa proximité avec les deux têtes de l'exécutif. Le SGR rédigerait le Plan national du renseignement, ou encore alimenterait en notes de synthèse les autorités. De son côté, le CNRLCT resterait placé auprès du Président.

Pour résumer, le CNRLCT verrait son format réduit aux directeurs de services en priorité, avec ouverture ponctuelle aux ministres. Il maîtriserait les orientations stratégiques, quand le coordonnateur et le SGR relaieraient les décisions qui découleraient de celles-ci. Grâce au coordonnateur qui ferait le lien, le Président demeurerait « décideur », mais sans pouvoir d'instruction, tandis que le Premier ministre deviendrait davantage « partie prenante »<sup>31</sup>, en adéquation avec le risque de responsabilité qu'il supporte.

Aussi intéressante soit-elle, les réformes prônées ne verront difficilement le jour sous la cinquième République tant les obstacles paraissent importants.

## B. Les obstacles au rééquilibrage

La réforme passe toujours mieux quand les résultats obtenus précédemment déçoivent.

Dans le cas du CNRLCT et du coordonnateur, l'existence de marges d'améliorations n'est pas synonyme d'un besoin de bouleverser l'organisation.

Le Conseil et le coordonnateur présentent l'avantage d'établir un lien solide entre le plus haut niveau de l'État et les services. Cette valorisation politique représente un pas pertinent en direction d'un partage facilité d'informations mieux synthétisées. Alors que les services pouvaient avoir tendance à revendiquer leur spécificité, donc leur autonomie, ils communiquent

---

<sup>26</sup> S.-Y. Laurent, *Pour une véritable politique publique du renseignement*, Institut Montaigne, étude juin 2014, p. 35.

<sup>27</sup> B. Warusfel, « Les enjeux du nouveau cadre juridique du renseignement » in *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, 2016, p. 408.

<sup>28</sup> J. Buisson et X. Cabannes, « Les moyens budgétaires des activités de renseignement », in *Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques* (dir. B. Warusfel), L'Harmattan, 2003, p. 100.

<sup>29</sup> D. n°2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'Académie du renseignement.

<sup>30</sup> J.-J. Urvoas et Verchère, *Rapp. sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, op. cit.

<sup>31</sup> J.-J. Urvoas et F. Vadillo, *Réformer les services de renseignement français*, op. cit, p. 24.



entre eux plus aisément. Cela ne se fait pas forcément dans le cadre formel du CNRCLT, mais dans celui d'autres réunions avec moins de participants.

L'exécutif et les services attendent-ils davantage ou autre chose ?

Des observateurs avertis (objectifs ?) relativisent les difficultés potentielles. Ils remarquent que : « Le CNR est physiquement à l'Élysée, même s'il dépend – on l'oublie trop souvent –, du SGG et de Matignon. Le CNR a su trouver sa place à côté du SGDSN qui fait très bien son travail, avec une spécialisation renforcée en matière de cyber-attaques et de cyber-terrorisme »<sup>32</sup>.

La participation accrue du Premier ministre représenterait-elle une réelle amélioration ?

Rien n'est moins certain. La cinquième République a connu de nombreux Chefs de gouvernement qui se désintéressaient, à des degrés variables, du renseignement. Messieurs Pierre Mauroy, Laurent Fabius, et Édouard Balladur n'auraient pas ainsi été parmi les plus actifs dans le domaine. Une organisation qui mettrait *de jure* davantage en avant l'occupant du Matignon ne serait pas *de facto* forcément plus efficace.

Au contraire, l'atténuation de la prééminence présidentielle aggraverait les risques de concurrence au sommet de l'exécutif. Même le fait majoritaire ne représente pas une garantie absolue d'une bonne entente entre le Président et le Premier ministre. La cohabitation, quant à elle, reste une possibilité à prendre en considération. Au mieux une mésentente, au pire un conflit entre les deux plus hauts personnages de l'État placerait les services dans une situation délicate que la sensibilité des rôles dévolus ne tolère pas.

Une approche juridique incite, également, à s'interroger sur la faisabilité du rééquilibrage.

Bien que plus nombreuses depuis les années 1990, les révisions constitutionnelles demeurent maniées avec parcimonie. Les débats existent sans qu'ils concernent, pour le moment, l'organisation de l'exécutif dans le champ de la sécurité nationale. Un Président hésite logiquement à rogner ses propres compétences. Tous les Chefs d'État ont intérêt à conserver la maîtrise du renseignement en tirant les leçons de De Gaulle.

Si une révision de la Constitution paraît peu envisageable, la coutume constitutionnelle ne le semble pas plus. Qui du Président ou du Premier ministre oserait amorcer une pratique différente ? En outre, celle-ci devrait faire consensus, ce qui revient à faire du Président le rouage essentiel d'une éventuelle évolution.

Pour toutes ces raisons, la majorité de la doctrine n'envisage pas la fin du schéma institutionnel qui fait du Président la clé de voûte de la protection de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. La France devrait donc rester dans une situation particulière et les équilibres (ou déséquilibres) vraisemblablement inchangés. La Constitution de 1958 interprétée et polie par le temps ne s'appliquera dans sa version originelle.

Dans un autre registre, une nouvelle augmentation des prérogatives présidentielles ne s'envisage pas non plus aisément. En matière de renseignement, cela engendrerait peut-être le rattachement de la DGSE à l'Élysée. Les contrôles instaurés ces dernières années limitent les possibilités de dérive. Cependant, une réforme de ce type traduirait une volonté plus profonde de passer d'un régime présidentiel à un régime présidentiel. La cinquième laisserait la place à la sixième République. Après plus de soixante ans de fonctionnement plutôt satisfaisant, serait-ce souhaitable ?

---

<sup>32</sup> B. Squarcini et E. Pellot, *Renseignement français : nouveaux enjeux*, Ellipses, Paris, 2013, p. 177.

En conclusion, malgré ses limites, la prééminence du Président semble désormais inscrite dans les gènes du régime de la cinquième République. L'importance du sujet ne laisse présager aucune évolution sans passer par une révision constitutionnelle, voire un nouveau régime.

Quant aux services, ils sont sans doute éloignés de ce genre de préoccupations. Confrontés à des menaces aussi diverses que graves, ils accomplissent leurs missions sous l'autorité d'un chef dont la compétence dans les tempêtes compte autant si ce n'est plus que des discussions de juristes. Le droit est un outil, les humains le véritable ressort.

version provisoire