



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

## **Les ministres de tutelle des services de la communauté du renseignement**

par Jean-Jacques URVOAS,  
*maitre de conférences HDR en droit public, Université de Bretagne Occidentale*

## **Les ministres de tutelle des services de la communauté du renseignement**

*Jean-Jacques Urvoas, maitre de conférences HDR en droit public, Université de Bretagne Occidentale*

Le sujet est curieusement peu traité, comme s'il n'y avait rien à en dire, comme si les questions de renseignement relevaient de la seule responsabilité « des deux têtes de l'exécutif » pour employer l'expression de Lionel Jospin.

Ce fut pourtant un sujet très débattu lors du débat parlementaire qui précéda l'adoption de la loi renseignement de 2015. Justement parce que le législateur souhaitait que les ministres occupent une place particulière dans la trame de contrôle qu'il élaborait.

Le cœur du texte était en effet de tisser un maillage juridique sécurisant et encadrant l'action des services de renseignements autour de trois dimensions :

- Le contrôle externe de légalité et de proportionnalité, corollaire de la reconnaissance des moyens spéciaux octroyés aux services. Il est dorénavant assuré par une autorité administrative indépendante (la CNCTR) avec la possibilité de recourir à une formation spécialisée du Conseil d'Etat.
- Le contrôle externe de responsabilité qui s'attache à vérifier la façon dont l'exécutif utilise les services de renseignement. Cette fonction appartient au Parlement et qu'exerce donc principalement la Délégation parlementaire au Renseignement.
- Et le contrôle interne qui relève de la sphère gouvernementale.

Depuis la promulgation de la loi, ces différents échelons se sont mis en place. Et chacun peut voir leur efficacité :

- Elle est manifeste avec la CNCTR qui, dans ses rapports, rend compte, en mots souvent feutrés et techniques, de son travail quotidien de vigie.
- Elle est plus relative avec la DPR qui s'efforce durant la XVème législature surtout d'accompagner les désirs des services.
- Elle est discrète mais effective avec l'action de la formation spécialisée du Conseil d'Etat. Le contentieux concerne toutefois plus les fichiers de souveraineté que les techniques de recueil du renseignement.

Qu'en est-il du contrôle interne ? Par ignorance de son importance ou par méconnaissance de ses conséquences, il paraît résiduel et donc défaillant. C'est l'objet de cette contribution.

### **1 – Le nécessaire contrôle ministériel**

Le ministre est responsable de son administration, il lui appartient donc d'en assurer le contrôle et de veiller à l'efficacité de son action. Ce cadre de principe étant posé dans la clarté de simplicité, son application est – hélas – plus subjective.

#### *a) L'hétérogénéité des rattachements hiérarchiques*

Il suffit d'envisager les six services spécialisés membres de la communauté du renseignement pour découvrir la très grande diversité de leurs statuts. Qui a-t-il de commun entre :

- La DGSE et la DGSI qui, en leur qualité de direction générale, sont directement rattachées à leur ministre de tutelle ?
- La DRM qui répond aux seuls ordres du chef d'état-major des armées et la DRSD dont « dispose le ministre de la défense » ?
- La DNRED qui dépend de la direction générale des douanes quand Tracfin, service à compétence nationale, est rattaché au ministre de l'action et des comptes publics ?

Il ne faut pas être un spécialiste de la science administrative pour comprendre que la multiplicité de ces statuts emporte des conséquences diverses dans le mode opératoire entre le chef du service et le ministre. Cette relation est aisée et rapide quand le service bénéficie du rang de « direction générale », elle se révèle plus aléatoire et incertaine quand existe un filtre exercé par l'autorité hiérarchique.

De plus, si les univers sont complémentaires, le temps court du politique n'est pas le temps long de l'administration, les priorités peuvent même diverger et la maîtrise des mécanismes techniques diffère. Aussi la conception dichotomique wébérienne selon laquelle « le ministre décide et l'administration exécute » peut parfois sonner plus comme un vœu que comme une description.

#### *b) L'impérieuse nécessité du contrôle*

Le contrôle des services de renseignement est indispensable à, au moins, quatre titres :

- Car le ministre est constitutionnellement responsable de l'action des administrations placées sous son autorité et doit notamment en répondre devant le Parlement,
- Parce que le fonctionnement des services de renseignement est naturellement protégé par le secret de la défense nationale mais aussi en raison des moyens attentatoires aux libertés publiques dont ils peuvent être amenés à user.
- En raison de la nature des missions assumées (la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation) qui n'autorise pas le moindre dysfonctionnement dans la mesure où les conséquences de celui-ci pourrait se révéler tragiques,
- Enfin parce que la loi le prévoit : l'art. L. 821-2 du CSI fait peser sur le ministre le soin d'effectuer un premier contrôle de légalité des TR transmises par les SR mais également un contrôle d'opportunité, qui dépend de l'orientation qu'il a fixée au service relevant de son autorité.

## **2 – Les modalités du contrôle**

Le contrôle incombant au ministre présente une double déclinaison : le « contrôle administratif » qui découle du principe hiérarchique, selon lequel un supérieur, peut – de plein droit – faire prévaloir sa volonté sur celle du subordonné ; le « contrôle politique » dont la finalité est d'apprécier la pertinence des mesures envisagées et leur régularité.

#### *a) Le contrôle administratif*

Pour contrôler, il faut savoir et pour savoir, il faut comprendre. Or, la nature des activités des services de renseignement, le nécessaire secret qui les entourent et la complexité technique de moyens dont ils disposent ne facilitent pas cette compréhension.

La proportionnalité a beau être présente en architecture, en mathématique ou en peinture, son appréciation juridique ne relève pas de l'instinct mais d'une maîtrise du principe. Parvenir à apprécier qu'une mesure restrictive des droits et des libertés soit à la fois appropriée ou adaptée, nécessaire et proportionnée est un exercice délicat auquel un ministre n'est pas immédiatement préparé.

De plus, dans son quotidien, un ministre est intensément sollicité, ce qui le prive de la disponibilité nécessaire pour se consacrer à la maîtrise de tous les sujets. Enfin, son autonomie réelle est assez réduite puisque rares sont les questions qui relèvent de sa seule autorité. La moindre décision fait l'objet de confrontations et d'arbitrages avant que le ministre, tout chef de son administration qu'il soit, puisse rendre son verdict. Et ce processus d'arbitrage interministériel est terriblement chronophage, contraignant lourdement l'agenda d'un membre du gouvernement.

Il reste que le renseignement n'est pas une catégorie à part dans le droit administratif. Juridiquement tous les actes accomplis par les fonctionnaires œuvrant au sein des services le sont au nom du ministre par délégation puisqu'ils sont imputables à l'Etat. Le ministre doit donc être le maître de son ministère, dût-il pour s'imposer, faire preuve de volonté et de vigilance.

A cette fin, il peut jouer sur un arc de possibilités assez étendu : changement du directeur du service, élaboration d'une doctrine claire, diffusion d'instructions précises, formalisation de rapports réguliers (périodicité des rencontres, diffusion de comptes rendus), nomination d'un conseiller spécifiquement dédié au suivi du service, etc...

L'exercice pourra apparaître comme superfétatoire, il est en réalité indispensable. En effet, il ne suffit pas qu'une décision soit prise pour qu'elle soit appliquée... En matière administrative, le principal décideur est souvent le temps. Et dans ce domaine, l'avantage n'est pas nécessairement pour le ministre.

Au sein des administrations classiques, un autre outil est couramment utilisé pour permettre au ministre d'assurer son autorité : l'appel à une Inspection. Pourtant, celle dédiée au renseignement n'est née que le 23 juillet 2014.

Préalablement, les services relevaient des inspections propres à chaque ministère (contrôle général des armées, IGPN, IGF...). Là encore, c'est le travail parlementaire qui, pour l'essentiel, contribua à convaincre le gouvernement. La mission de la commission des lois de l'Assemblée écrivait ainsi dans son rapport du 14 mai 2013 « la nature des activités des services de renseignement plaide en faveur de la spécialisation d'une inspection afin de respecter la plus totale confidentialité des matières abordées ». La décision fut prise par le Président de la République lors d'un Conseil national du renseignement le 10 juin 2013.

La mission de l'ISR est d'éclairer le ministre sur la finalité des actions que conduisent les services, sur leur efficacité voire sur leur efficience. Et se faire elle a « accès à tous

lieux, éléments, informations et documents utiles à l'accomplissement de [son] mandat ». Son spectre est donc large et ses moyens sont sans entraves.

L'une de ses originalités tient à sa composition puisque ses membres œuvrent en parallèle au sein de cinq autres inspections. Pour chaque mission, le Premier ministre détermine la composition. Par contre, le ministre ne peut pas la solliciter directement, puisque seul le chef du gouvernement peut confier des missions à l'ISR. Par contre, les rapports sont remis au chef du gouvernement, au ministre de tutelle et au coordonnateur national du renseignement.

Au demeurant, son programme n'étant pas public et même pas connu de la DPR, il est difficile de connaître l'ampleur du travail qu'elle accomplit. Tout juste, sait-on à la lecture du rapport de l'IGA pour 2018, que « depuis 2015, l'ISR a été sollicitée à huit reprises pour la réalisation de différentes missions ».

#### b) *Le contrôle politique*

« Contrôle politique » ces mots peuvent surprendre voire inquiéter, pourtant les termes éclairent un besoin parfaitement identifié dans la loi. En effet, l'article L. 821-2 du CSI prévoit que « l'autorisation [d'utiliser une technique de renseignement] est délivrée sur demande écrite et motivée du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur, du ministre de la justice ou des ministres chargés de l'économie, du budget ou des douanes ». Et sa genèse ne laisse aucun doute.

Dans l'architecture du contrôle, c'est au ministre de tutelle que revient le contrôle d'opportunité et de légitimité. On se rappelle que l'art. L. 821-1 indique que « la mise en œuvre sur le territoire national des techniques de recueil de renseignement (...) est soumise à autorisation préalable du Premier ministre ». Cette disposition confie donc au chef du gouvernement une place centrale car il est le décideur ultime.

Mais, au regard de la réalité gouvernementale, il est pratiquement impossible au Premier ministre de jouer ce rôle quotidien et direct de contrôleur des services, même s'il peut compter sur le Groupement Interministériel de Contrôle et sur l'ISR, et bien que l'art. L. 821-4 prévoit qu'il peut déléguer cette attribution « à des collaborateurs directs habilités au secret de la défense nationale »

Dans les faits, il est plausible, au vu des volumes révélés par la CNCTR, que ce « contrôle » du Premier ministre se limite pour l'essentiel des demandes à une simple vérification formelle (22 308 personnes surveillées en 2018, soit une croissance de 3 % par rapport à 2017).

Et c'est bien parce qu'il ne pouvait pas en être autrement que le législateur a imaginé confier aux ministres de tutelle cette responsabilité d'appréciation du bien-fondé de la demande. Sa signature n'est donc pas simplement destinée à valider le respect d'un ordonnancement processuel. D'ailleurs, la précision de la loi souligne l'importance de la mission : l'art. L. 821-2 prévoit que « les demande d'autorisation transmises au chef du gouvernement » doivent être « écrites et motivées ». Ce formalisme très strict fut l'objet d'un long débat parlementaire.

Par sa signature, le ministre approuve donc le principe de l'action à conduire. Et parallèlement, cette obligation souligne matériellement la dépendance du service à

l'égard de l'autorité ministérielle. Evidemment, se pose alors la question de sa capacité d'investigation afin de lui permettre de se prononcer en pleine connaissance du contexte et de la menace. Là encore, la réponse est dans la loi.

Le même article (L. 821-2) précise que « chaque ministre ne peut déléguer cette attribution individuellement qu'à des collaborateurs directs habilités au secret de la défense nationale ». Formellement, cela peut se matérialiser par un arrêté non publié au Journal officiel, mais, et c'est là que le bât blesse, tout laisse à penser que cette précaution est restée lettre morte.

Pourtant, les débats parlementaires avaient éclairé l'horizon. Pour le législateur, la référence était le « bureau réservé » du ministère des Armées. Cela figurait en toutes lettres dans le rapport de la DPR du 18 décembre 2014 « au même titre que le ministre de la Défense dispose d'un Bureau réservé notamment chargé des questions de renseignement, les ministres pourraient se doter d'une instance politico-administrative qui aurait pour avantage de souligner l'intérêt politique pour cette question, pouvoir susciter aisément un arbitrage ministériel et jouir d'un réel pouvoir interministériel ».

Cette très sensible structure ne figure pas dans l'organigramme officiel du ministère et n'a pas d'existence juridique, même si son action est parfois évoquée au hasard de présentation de telle ou telle direction ou de la description de la carrière de tel ou tel officier général. Ni son chef ni ses collaborateurs ne sont nommés par arrêtés au cabinet militaire du ministre, dont ils ne sont donc pas membres, bien qu'étant abrités au sein de l'hôtel de Brienne.

Ce bureau est pourtant la précieuse interface entre le ministre et ses services de renseignement. C'est lui qui centralise et instruit les demandes de techniques de renseignement qui émanent des trois services du ministère. Il produit donc, pour le compte de l'autorité politique, une expertise très précieuse.

Mais cette référence est demeurée isolée, aucun autre ministère ne s'en étant inspiré. Certes, en 2017, une « mission opérationnelle de sécurité et de défense », composée de neuf personnes et rattachée au directeur de cabinet du ministre est bien apparue au sein du cabinet du ministre de l'Intérieur. Mais elle semble plutôt relever de l'artifice administratif permettant au ministre de feindre le respect de la circulaire édictée par Edouard Philippe le 24 mai 2017 limitant à dix le nombre des membres du cabinet. Ainsi on trouve dans la mission les traditionnels conseillers en charge de la police, de la gendarmerie ou de la sécurité civile, qui antérieurement étaient pleinement identifiés comme des membres du cabinet.

Il est donc probable que les services ne rendent pratiquement aucun compte à leurs ministres de tutelle, si ce n'est du simple respect des routines matérielles. L'esprit de la loi est alors contourné puisque là où le législateur espérait sécuriser politiquement l'emploi sensible de techniques de renseignement, seules sont garanties des prescriptions juridiques sans aucun filtrage politique. Si cette intuition devait être confirmée par les faits alors cela signifierait bien une carence dans la trame de contrôle édictée par la loi du 24 juillet 2015.