



HAL
open science

Le contrôle du renseignement français : une lutte entre l'exécutif et le législatif ?

Caroline Guibet Lafaye

► **To cite this version:**

Caroline Guibet Lafaye. Le contrôle du renseignement français : une lutte entre l'exécutif et le législatif?. *Champ Pénal*, 2024, 33, 22 p. <10.4000/12q88>. <hal-04794411v2>

HAL Id: hal-04794411

<https://hal.science/hal-04794411v2>

Submitted on 21 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY 4.0 - Attribution - International License

Le contrôle du renseignement français : une lutte entre l'exécutif et le législatif ?

Control of French intelligence: a struggle between the executive and the legislative?

Caroline Guibet Lafaye



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/champpenal/15758>
ISSN : 1777-5272

Éditeur

Association Champ pénal / Penal field

Ce document vous est fourni par Université Fédérale Toulouse Midi-Pyrénées



Référence électronique

Caroline Guibet Lafaye, « Le contrôle du renseignement français : une lutte entre l'exécutif et le législatif ? », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], 32 | 2024, mis en ligne le 20 novembre 2024, consulté le 21 novembre 2024. URL : <http://journals.openedition.org/champpenal/15758>

Ce document a été généré automatiquement le 20 novembre 2024.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

Le contrôle du renseignement français : une lutte entre l'exécutif et le législatif ?

Control of French intelligence: a struggle between the executive and the legislative?

Caroline Guibet Lafaye

NOTE DE L'AUTEUR

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence Nationale de la Recherche au titre du Programme « Investissements d'Avenir » portant la référence ANR-11-LABX-0066. Nous remercions également Po.4 pour sa relecture attentive du texte et ses précieuses suggestions.

« La légalité ne suffit pas si elle n'est pas accompagnée d'un dispositif de contrôle effectif » (CEDH, décision Popescu, 26 juillet 2007¹)

Introduction

- ¹ La France, à la différence d'autres pays du bloc occidental, est marquée par une forte tradition étatique de concentration des pouvoirs, en matière de renseignement et d'action clandestine, au bénéfice du seul pouvoir exécutif. Cette tradition s'est exprimée à l'occasion de plusieurs créations institutionnelles, qu'il s'agisse du Groupement interministériel de contrôle (GIC) créé le 28 mars 1960 et qui ne relève que de l'exécutif. Elle demeure d'actualité jusqu'au début des années 2010 comme en témoigne la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) dont le Coordonnateur est rattaché à la Présidence de la République². Ce faisant, « cette instance de coordination demeure hors du périmètre de

la responsabilité politique de l'exécutif vis-à-vis du Parlement. » (Vadillo, 2009a ; Warusfel, 2023, p. 59) Du côté des acteurs et plus seulement des institutions, certaines personnalités ont assumé la défense de cette concentration des pouvoirs, tels que le Général De Gaulle ou François Mitterrand qui refusa d'instaurer un contrôle parlementaire du renseignement (Vadillo, 2009b, p. 314).

- 2 La possibilité d'un contrôle parlementaire des services de renseignement [SR] – comme son extension – est fréquemment écartée au nom de la séparation des pouvoirs. Ce principe intervient alors comme un levier pour subordonner le Parlement dans d'éventuelles velléités de contrôle étendu et le maintenir dans une position seconde au vu des prérogatives régaliennes. L'argument est mobilisé par l'exécutif – encouragé en cela par les SR – mais bien souvent accepté – voire défendu – par des Parlementaires qui consentent à leur propre effacement. « Ce contrôle fragiliserait à la fois le principe de la séparation des pouvoirs et le respect des règles du secret. » (Berlat et Clair, 2015, p. 688)³ Pourtant, « la tradition politique française [est] celle d'une séparation *souple* des pouvoirs⁴, [qui] exclut toute étanchéité absolue entre le Parlement et l'activité gouvernementale » (Warusfel, 2023, p. 58). Dès lors, une « interprétation biaisée de la séparation des pouvoirs » est mobilisée pour justifier « une confiscation du pouvoir entre les seules mains de l'exécutif » (Warusfel, 2023, p. 62). Cette interprétation trahit « une compréhension [...] maximaliste et spécifique à la France de la séparation des pouvoirs [...] qui reviendrait à dire qu'afin d'éviter les abus, le système retenu fait le choix de [ne] pas contrôler les abus éventuels » (Christelle, 2021, p. 125-126) ».
- 3 Afin de comprendre les jeux institutionnels autour du contrôle parlementaire des SR, nous avons mené une enquête de sociologie qualitative entre octobre 2022 et juillet 2024 auprès d'acteur.e.s d'institutions étatiques en charge de la lutte contre le terrorisme. En effet, ce contrôle est au cœur d'une lutte pour « l'imposition du principe légitime de domination » (Sapiro, 2020, p. 137) entre les « champs du pouvoir » dans laquelle certains (exécutif, SR) défendent leur autonomie, là où d'autres (députés, parlementaires) y renoncent volontairement. L'analyse des entretiens semi-directifs contribue à dévoiler des mécanismes sociaux, au sein du champ du pouvoir, se traduisant notamment par une emprise croissante des acteurs du sécuritaire sur les champs de production administrative et législative ainsi que dans la préférence, au sein de la sphère parlementaire, pour des logiques symboliques plutôt que d'autonomie et d'efficacité de ses missions.
- 4 Nous mettrons en évidence ces mécanismes sociaux et institutionnels en procédant d'abord à un rappel relatif à la création de la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) et à sa mise en perspective à partir d'autres dispositifs occidentaux de contrôle du renseignement. Nous présenterons ensuite l'enquête à partir de laquelle ces mécanismes ont pu être mis au jour. Nous exposerons enfin la façon dont l'action de la DPR a été institutionnellement restreinte, les luttes pour « l'imposition du principe légitime de domination » entre l'exécutif et le législatif, et les injonctions contradictoires auxquelles la DPR se voit soumise et grâce auxquelles elle peut être maintenue dans une position subordonnée.

1. Éléments de contexte

1.1. Le contrôle du renseignement à l'étranger

- ⁵ La question du contrôle parlementaire des SR français demande à être mise en perspective avec les dispositifs existants dans les démocraties du bloc occidental. Les Pays-Bas ont joué un rôle pionnier en la matière dès 1952. L'activité des services de renseignement et de sécurité, dans son ensemble ou partiellement, fait l'objet d'un contrôle aux États-Unis, en Israël, au Japon ainsi que dans d'autres pays européens. Les députés allemands ou britanniques demandent des comptes à leurs gouvernements sur les crédits consacrés aux services, sur leurs intentions d'adaptation face au terrorisme ainsi que sur les recrutements envisagés. En Allemagne, les lois du 11 avril 1978 puis du 27 mai 1992 ont établi une Commission de contrôle parlementaire du renseignement (PKGr), composée de neuf députés désignés par le Bundestag. En Grande-Bretagne, l'*Intelligence Services Act* de 1994 a établi un Comité de renseignement et de sécurité (ISC) composé de neuf membres des deux chambres (sept membres du Parlement et deux Lords) nommés par le Premier ministre, après consultation du chef de l'opposition⁵. Le ISC a accès à certaines informations sensibles et est l'auteur de rapports nourris. Le Congrès américain dispose d'un pouvoir de contrôle et de surveillance étendu, allant du vote des crédits des différentes agences et départements civils et militaires, composant la communauté du renseignement, jusqu'aux opérations en cours des SR ainsi qu'à leurs opérations clandestines⁶. Il dispose également de la possibilité d'amender et de voter l'annulation d'un décret présidentiel (« ordre exécutif »). Alors même que la Constitution des États-Unis répond à un principe de séparation stricte des pouvoirs, le Parlement est investi de prérogatives poussées en matière de contrôle, dans les domaines du renseignement et de la sécurité nationale. Enfin, le Canada et la Belgique bénéficient d'un service de surveillance autonome grâce respectivement au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSRAS) et au comité « R ». Ces démocraties ont donc mis en place des types de contrôle procédant *a priori* ou *a posteriori*, exercé soit par le pouvoir exécutif, soit par les organes législatifs ou par l'appareil judiciaire, voire par des institutions indépendantes (médiateurs, commissaires à la protection des données, auditeurs indépendants, etc.) ou par la société civile.

1.2. Historique de la création de la DPR

- ⁶ Les dispositions prises en France, dans le domaine, ont été bien plus récentes et beaucoup plus lentes à être adoptées. Ce rythme a parfois été imposé par certains parlementaires eux-mêmes (voir infra 3.2) ou par certains SR⁷. La DPR, qui a vu le jour en 2007, est issue d'une proposition de loi inaboutie déposée en août 1985 par des députés communistes. La DPR est actuellement composée de quatre députés et de quatre sénateurs. Sa mission consiste à « suivre l'activité générale des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la Sécurité intérieure, de la Défense, de l'Économie et du Budget »⁸. La Délégation établit un bilan public annuel d'activités. Toutefois durant les premières années de sa création, elle demeura très en deçà des ambitions qui pouvaient être les siennes – et surtout de celles de ses promoteurs dont Alain Marsaud. Alors même qu'une très vaste réforme du monde du renseignement est entreprise à la suite de la publication du Livre blanc sur la

sécurité intérieure de 2008, la DPR reste cantonnée dans le « suivi de l'activité générale et des moyens des services spécialisés » sans que ne soit envisagé aucun élargissement de sa mission. L'institutionnalisation d'une politique publique du renseignement⁹, avec la loi de programmation militaire de 2013, contribue toutefois à promouvoir le rôle de la DPR puisqu'elle est alors investie de l'évaluation de la politique du renseignement¹⁰, du « contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement », et non plus seulement du suivi de l'activité des services¹¹.

- 7 À cette date, la Commission de vérification des fonds spéciaux¹² lui est rattachée et la DPR se voit reconnaître le droit d'accéder à quelques documents classifiés concernant la stratégie nationale suivie par les SR¹³. La loi de programmation militaire 2014-2019¹⁴ a joué un rôle remarquable en promouvant une amélioration de la gouvernance du renseignement, un renforcement des moyens du Parlement et en confirmant la DPR dans ses missions. Enfin, une inspection des services de renseignement est créée par décret en 2014¹⁵. Ses membres, désignés par le Premier ministre, sont issus de corps d'inspections existants¹⁶. Comment s'explique la singularité du retard français en matière de contrôle parlementaire de l'activité des SR¹⁷ ?

2. Une enquête sociologique dans un champ faiblement exploré

2.1. Le contrôle du renseignement au prisme d'une sociologie de l'État

- 8 Jusqu'à la fin des années 2000, fort peu de travaux académiques ont été menés par des universitaires dénués de liens fonctionnels avec le monde du renseignement. En ce sens, ce n'est pas seulement « le secret des mondes de la sécurité [qui] reste sous-investi par le regard sociologique » (Guittet et Pomarède, 2019, p. 265) mais bien aussi le monde du renseignement et *a fortiori* de son contrôle¹⁸. *A contrario*, dans le monde anglo-saxon, le champ des *Intelligence Studies* est plus florissant, fruit d'une tradition universitaire ancienne. L'étude que nous proposons s'inscrit moins dans « le paradigme implicite, dominant en France, de la "culture du renseignement" » (Chopin *et al.*, 2011, p. 93) que dans le paradigme fonctionnaliste déployé par la recherche anglo-saxonne et qui se situe « à la frontière de l'expertise et de la *policy analysis* » (*id.*). Il n'en demeure pas moins que ce premier paradigme traverse la conceptualisation et l'approche du monde du renseignement dans les différents champs que nous étudions. La présente étude ne peut non plus être mise au compte d'une « communauté épistémique » organisée autour de l'étude du renseignement, promue par l'Académie du renseignement, créée par décret du 13 juillet 2010 auprès du Premier ministre (décret n° 2010-800). En revanche, au même titre qu'un certain nombre de travaux initiés dans les années 2010, nous interrogeons l'univers du renseignement à partir de la catégorie d'État¹⁹ et d'une approche explorant les interactions entre les champs du pouvoir. En effet, notre contribution à la sociologie de l'État et de l'administration permettra d'apprécier les pratiques politiques particulières se déployant autour du contrôle du renseignement à partir d'une collecte de données empiriques primaires. De la sorte, nous mettrons en évidence les contraintes institutionnelles qu'affronte la possibilité de ce contrôle, nous proposerons une analyse des processus décisionnels associés, c'est-à-dire des « politiques publiques du secret » (Chopin *et al.*, 2011, p. 101), mais également

des relations politiques et institutionnelles qui s'élaborent entre les acteurs du renseignement et leur environnement « ouvert », en l'occurrence le monde politico-administratif. Notre regard, de nature critique, tentera de déconstruire les manières de produire des discours et des pratiques dans le domaine du renseignement et de son contrôle, au sein d'un champ qui peut être qualifié de « secret au carré » puisque les instances parlementaires de contrôle du renseignement sont soumises au secret défense de la défense nationale²⁰. Nous prêterons une attention particulière aux *processus de légitimation* (Lagroye, 1985) à l'œuvre, dans la mesure où la légitimité des activités de renseignement fait l'objet d'ajustements fréquents, notamment liés aux « modifications des rapports de force entre groupes sociaux ou [aux] transformations des relations à l'intérieur du champ politique ou du champ bureaucratique » (Bonelli *et al.*, 2019, p. 8)²¹.

2.2. Présentation de l'enquête qualitative

- 9 Afin de saisir les enjeux institutionnels contemporains orchestrant la mise en œuvre de ce contrôle parlementaire, nous avons conduit une enquête de sociologie qualitative réalisée entre octobre 2022 et juillet 2024 auprès d'acteur.e.s actifs au sein des institutions de l'État en charge de la lutte contre le terrorisme. Les entretiens ont été conduits par Caroline Guibet Lafaye et Alexandra Frénod (CNRS - GEMASS). 95 personnes ont été interrogées. Elles ont été contactées soit directement soit par la méthode « boule de neige » (Laperrière, 1997). Elles sont nées entre 1933 et 1987. Les entretiens se sont déroulés soit en face-à-face (présentiel) soit en visio-conférence soit par téléphone. Les entretiens ont duré de 41 mn à 320 mn, pour une moyenne de 97 mn. Tous ont été enregistrés puis retranscrits. Ils ont fait l'objet d'une analyse thématique détaillée, réalisée au sein de chaque entretien ainsi que de façon transversale. L'anonymat ayant été garanti, un identifiant neutre été choisi pour chacune des personnes rencontrées (voir annexe). Avant l'entretien, elles étaient informées de l'appartenance institutionnelle de la porteuse de projet et de la thématique de l'entretien, en l'occurrence les interactions entre acteurs institutionnels (justice, police, renseignement) de la prévention et de la lutte contre le terrorisme²². Les caractéristiques sociodémographiques des enquêté.e.s sont disponibles sur demande. La proportion des femmes entendues est plus faible (24 %) que celle des hommes, avec respectivement N = 23 pour 72 hommes, les premières appartenant plutôt au monde de la justice. Les champs professionnels dans lesquels les enquêté.e.s se répartissent se distribuent comme suit (Tableau 1) :

Tableau

<i>Champs professionnels</i>	<i>Nombre d'individus</i>	<i>Nombre de femmes</i>
Police	3	1
Police judiciaire ²³	3	1
Préfecture de police de Paris	1	0
Renseignement (tous services confondus ²⁴)	27	5

Unités d'intervention spécialisées de la police (RAID, BI)	9	0
GIGN (gendarmerie)	4	0
Préfets et corps préfectoral ²⁵	10	3
Justice	20	10
Politiques ²⁶	10	0
Autres (experts, avocats, journalistes, victimes)	8	3
<i>Total</i>	95	23

- 10 Le guide d'entretien a été réalisé après qu'une demie douzaine d'entrevues a été menée. Il a évolué à la lumière de l'analyse des rapports publics produits sur les services de renseignement (rapports parlementaires, sénatoriaux, DPR, CNCTR²⁷, CVFS). Les entretiens s'organisaient en deux temps. D'une part et dans une perspective de recueil d'histoires orales (Passerini, 1987 ; Thompson, 1988), il était demandé aux personnes de retracer leur trajectoire professionnelle et leurs missions. Dans un second temps, des questions leur étaient posées. Elles s'articulaient en plusieurs parties respectivement consacrées aux interactions de travail entre police et justice ainsi qu'à leur évolution à la suite de crises majeures survenues en France²⁸, aux transformations des SR dans le pays au cours des trois dernières décennies (réformes, recrutement et formation, coordination et coopération des services, rôle du politique), enfin à la place de la justice dans la lutte contre le terrorisme.
- 11 La même grille d'entretien a été utilisée à quelques modifications près pour tous les corps de métier. Chaque entretien a suivi le même ordre de questions, les personnes ayant été informées préalablement qu'elles pouvaient ne pas répondre à certaines d'entre elles. Au terme de l'entretien, il leur était demandé si elles souhaitaient ajouter quelque chose en lien avec l'entretien (Smith, 1995). Dans la plupart des cas, les personnes n'ont été entendues qu'une fois. Les questions posées permettent de considérer que les entretiens ont moins un statut évaluatif que perceptif et, dans certains développements, normatif.
- 12 L'analyse qualitative a bénéficié des résultats de l'analyse textuelle conduite avec le logiciel Iramuteq et menée sur le corpus des documents officiels précédemment évoqués. Elle a été réalisée en collaboration avec P. Marchand et C. Vaslin. La collecte de données primaires a été complétée par une étude systématique des documents écrits, notamment publiés par le gouvernement et par les différentes instances impliquées dans la réflexion sur l'évolution de l'antiterrorisme et du contre-terrorisme. Cette collecte ainsi que l'utilisation des archives ont été associées à une étude des sources contemporaines sur les crises terroristes majeures, sur l'évolution des champs de la justice, de la police et du renseignement en France. Une consultation de documents gouvernementaux et non-gouvernementaux et de toute source sur le sujet en français et en anglais a également été conduite. La triangulation de documents issus de différentes origines a permis de contextualiser les propos des acteurs sur le rôle des services de l'État, les interactions au sein de ces derniers et leurs évolutions. Elle a

contribué à la mise en perspective de leur discours, en tenant compte de leur position et de leurs fonctions dans les champs sociaux de la lutte contre le terrorisme.

2.3. Quelques résultats

- 13 Afin de saisir l'appréhension du contrôle parlementaire en France, nous avons analysé les réponses proposées à la question : « Comment appréhendez-vous le rôle de la Délégation parlementaire au renseignement ? ». La question a été posée à 49 enquêtés²⁹. L'ensemble des entretiens mené permet de situer plus finement les rapports du monde du renseignement à la représentation nationale³⁰. Les allusions à la compréhension par les député.es de cet univers, à leur rôle dans la construction des lois sécuritaires et à leur position à la suite des attaques de 2015-2016 ont permis de mettre en perspective les réponses directement recueillies à l'interrogation portant spécifiquement sur la DPR. À l'exception de Po.3, qui fut président de la DPR en tant que président de la commission des lois, aucun membre de la DPR n'a été entendu : les demandes d'entretien n'ont soit pas reçu de réponse, soit les rendez-vous ont été annulés à plusieurs reprises pour la seule autre personne qui avait accepté l'entretien. Les réponses données se distribuent dans les corps constitués comme suit :

Tableau

<i>Champs professionnels</i>	<i>Nombre de réponses</i>
La préfectorale	5
Police et police judiciaire	3
SR (tous services confondus)	17
UIS de la police et de la gendarmerie	2
La magistrature	14
Politiques ³¹	7
Autres (experts, avocats, journalistes, victimes)	1
Total	49

- 14 L'analyse thématique des entretiens permet de mettre en évidence plusieurs axes récurrents des discours : l'appréhension de la DPR comme progrès ou amélioration des dispositifs existants ; la reconnaissance *de principe* de l'utilité de cette institution ; les missions dont on voudrait la voir investie (*ex ante* ou *ex post*) ; le contre-modèle nord-américain ; les critiques dont elle fait l'objet ; l'instrumentalisation de la DPR et le dévoiement de la fonction de contrôle. Toutes les réponses expriment néanmoins un jugement *globalement* positif concernant l'*existence* de la DPR, décrite dans les termes d'un progrès, d'une amélioration dont le paradigme du discours officiel est proposé par Po.5 :

« Le rôle de la DPR s'est considérablement renforcé, y compris d'ailleurs... dans le contrôle de l'utilisation par l'État des fonds secrets, et y compris sur certaines opérations qui sont des opérations sensibles, les membres de la délégation parlementaire au renseignement sont eux-mêmes soumis au secret de la défense nationale. [...] Même s'il y a encore beaucoup de progrès à faire et si on est loin de la capacité d'investigation et de l'organisation très structurée du Congrès américain en la matière, on est très, très loin de ce qui se passait il y a encore quelques années. Il y a encore quelques années, personne ne voyait rien. Donc on est vraiment là pour des raisons qui tiennent d'ailleurs tout simplement au fait qu'on a consenti des pouvoirs supplémentaires et significatifs aux services de renseignement, dans une logique de montée en puissance très significative du contrôle s'exerçant sur eux. »³²

- 15 Connaissant mal le dispositif, la plupart des magistrats ont préféré ne pas donner leur avis sur le sujet (N = 10). Du côté du renseignement, seul R.I.7 reconnaît sa prévention initiale à l'égard d'un tel contrôle. De même, R.I.12 témoigne de l'opposition de la DST à ce dispositif, lorsqu'il y œuvrait et alors que lui-même militait en sa faveur. Ce consensus autour de la reconnaissance *de principe* de l'utilité de la DPR s'orchestre toutefois comme une sorte d'exercice de style. Au-delà de ce discours attendu, la mise en perspective des réponses proposées par les agents des SR et par les enquêtés s'inscrivant dans la sphère politique permet de saisir une lutte entre les champs du pouvoir, en l'occurrence entre l'exécutif, ses services régaliens, d'une part, et la représentation parlementaire, d'autre part.

3. Une lutte entre les champs du pouvoir

« La DPR n'a pas encore trouvé son positionnement exact. D'abord parce que les parlementaires ne savent pas contrôler et ensuite parce qu'ils ne savent pas *quoi* contrôler. Moi, je suis persuadé que la DPR ne doit pas contrôler les services de renseignement. Elle doit contrôler *l'usage* fait par l'exécutif des services de renseignement, ce qui est une toute autre manière de penser. » (Po.4)

- 16 Le « champ du pouvoir » désigne l'espace des rapports de force entre les différents champs et, plus précisément, entre les agents occupant les positions dominantes dans ces champs (Bourdieu, 1992, p. 300). « Le champ du pouvoir forme une sorte de méta-champ, la lutte qui s'y livre ayant pour finalité l'imposition du principe légitime de domination. » (Sapiro, 2020, p.137) En principe, chaque champ est relativement autonome par rapport aux autres champs, en l'occurrence le législatif par rapport à l'exécutif – dont la séparation est réaffirmée dans le deuxième principe de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958³³. « L'autonomie est constitutive de la définition même du champ et le principal présupposé de la théorie [bourdieusienne]. » (Van Campenhout, 2012, p. 50) Le processus d'institutionnalisation de la DPR et l'analyse de l'appréciation par les différents corps de l'État de son rôle permettent de mettre en lumière une lutte entre les champs du pouvoir dans laquelle, d'une part, l'un des champs a renoncé à exercer son autonomie et ses prérogatives, a accepté une position subordonnée à l'égard du champ dominant (le régalien), dans une logique de consentement au renoncement. L'analyse souligne, d'autre part, les logiques d'instrumentalisation d'un dispositif de contrôle par les structures constituant l'objet même de ce contrôle.

3.1. Limiter le champ d'action de la DPR

3.1.1. Le contre-modèle américain

- 17 Comme nous l'avons souligné précédemment (1.1), le dispositif maximaliste en matière de contrôle du renseignement est incarné par les commissions SSCI et HPSCI du Congrès des États-Unis d'Amérique. Ce modèle constitue un repoussoir explicite dans l'enquête, en particulier du côté des SR (I.8, R.I.3, R.I.7) plutôt qu'un modèle (Po.4 faisant exception). À cet égard et pour caractériser la spécificité française, se trouve développé le paradigme du « parlementarisme rationalisé » (R.I.3), où la rationalité du parlementarisme paraît synonyme d'une mainmise sans partage de l'exécutif sur les services régaliens et d'un effacement parlementaire face à ces prérogatives. Ainsi R.I.3 estime que : « Le système américain est d'abord un système... parlementaire alors que nous sommes dans un parlementarisme rationalisé. »

3.1.2. Un spectre volontairement limité d'action

- 18 Ce cadre étant posé, la DPR semble d'autant mieux acceptée que les missions dont elle est investie – ou dont on voudrait la voir investie – sont limitées. Lorsque l'on admet qu'elle puisse avoir un rôle *ex ante*, son office se limiterait à une connaissance de la stratégie ainsi que de la méthodologie des SR (P.J.3). De la même façon que le dispositif américain est institué en contre-modèle, la dichotomie du stratégique et de l'opérationnel est mobilisée pour prononcer l'exclusion de toute intervention du législatif dans les opérations du renseignement (P.J.3, R.I.10, R.I.13). Les prérogatives conférées à la Délégation dans l'état actuel des choses satisfont les acteurs, tout en illustrant une forme de défiance à l'égard du législatif et une volonté de préserver l'autonomie d'action des SR. Rappelons que, par contraste, « le Congrès américain contrôle même les opérations en cours de leurs services secrets *avant* de débloquent les fonds » (Henri, 2022, p. 9). De façon générale, les acteurs des SR se satisfont des tâches qui sont aujourd'hui celles de la DPR et qui se cantonnent à un contrôle *ex post* de l'activité du renseignement. Le contrôle est donc d'autant mieux accepté que la DPR a un périmètre d'action limité (R.I.7, R.I.3, I.8). Or le cantonnement du contrôle des SR dans un champ excluant l'opérationnel et privilégiant le contrôle *ex post* contribue à préserver la marge d'action des SR, en l'occurrence le *statu quo ante* :

« Concrètement, ce que je suis en train de vous dire c'est des services qui veulent passer en-dessous des radars et bien ils passent ! Et surtout, quand vous êtes dans une situation comme on l'a vécue : 2015, 2016, 2017, 2018, où il y aura toujours la bonne excuse... même si vous vous faites attraper un jour parce que vous avez fait quelque chose en tant que service... qui n'est pas passé dans les fourches caudines de la règle. Donc c'était assez facile de passer outre le contrôle dont on parle. » (Po. 6).

3.2. Une lutte pour l'imposition du principe légitime de domination ou l'instrumentalisation de la DPR

- 19 Ce périmètre d'action limité établi, les mécanismes d'investissement du dispositif et de sa mise en place par les SR témoignent en outre d'une instrumentalisation leur permettant de conserver l'apanage du principe légitime de domination. Ils attestent d'une « montée en puissance de nouvelles catégories d'acteurs publics prétendant

accéder à une position dominante » (Lebaron, 2018, p. 12). La perspective est posée par R.I.3, dont toute la carrière s'est déroulée dans ces services et qui se trouve aujourd'hui très proche de l'Élysée :

« J'ai tendance – c'est mon opinion et c'est d'ailleurs l'opinion de tout le monde maintenant – à considérer que ça a été un progrès. Un progrès pour que le Parlement puisse prendre conscience de l'utilité, de l'intérêt du renseignement. Donc, c'est un élément très fort de l'acculturation, de la sensibilisation, de la prise en compte du renseignement, ce qui est absolument indispensable. »

- 20 Dans l'évolution du dispositif et en dépit des efforts déployés par certains parlementaires, ce qui a été acquis en matière de contrôle ne l'a été qu'en fonction de ce que les SR ont concédé. Là où l'on imagine que la DPR constitue un instrument de contrôle, l'enquête montre qu'elle est envisagée par les SR comme un outil leur offrant des bénéfices secondaires. Du fait des missions *ex post* qui lui ont été conférées, elle est tout à la fois perçue par les acteurs de ces services comme un moyen d'en protéger les fonctionnaires et un levier d'« accountability » (imputabilité), de mise en responsabilité du politique (R.E.2, R.I.4, R.I.5, R.I.8). Parmi ces bénéfices secondaires, on citera encore le fait que la DPR permette de « redorer le blason du renseignement » (R.E.2, R.I.6) mais également d'« acculturer » les parlementaires au renseignement (R.I.3, R.I.9).
- 21 La perception de la DPR et son appréciation rétrospective par les SR procèdent d'une justification dans les termes d'un *trade-off* consistant pour ces derniers à accepter le contrôle afin de disposer de plus d'outils de travail (R.I.4³⁴, R.I.5, R.I.10, R.I.13). R.I.5, ex-directeur de la sécurité intérieure, confie ainsi qu'
- « on a voulu la création d'une délégation parlementaire au renseignement pour, justement, mieux nous contrôler. [...] Les services l'ont réclamé ! C'est à l'époque de Sarkozy. Comme avec la Coordination nationale du renseignement, qui place le renseignement au plus haut niveau de l'État. On a voulu aussi des compensations pour pouvoir travailler, mais intelligemment, sous contrôle du Parlement. »
- 22 Si l'on pouvait estimer que ce *trade-off* résultait d'une rationalisation rétrospective, visant à « se faire une raison » à la suite de l'adoption de la loi du 24 juillet 2015 qui, tout en conférant un cadre légal au renseignement, lui a corrélativement imposé davantage de mesures de contrôle de ses techniques d'investigation³⁵, le témoignage R.I.13, ex-coordonnateur du renseignement, oriente vers une toute autre perspective :
- « Moi, je l'ai toujours soutenue [la DPR] puisque ça a été mis en place quasiment à la création de la CNR. Je crois que c'est important d'informer la représentation nationale, alors non pas des opérations en cours, puisqu'elle n'a aucune compétence en la matière. Mais à la fois sur les préoccupations des services, leur faire des états *précis* sur des niveaux de menace, etc. Et je crois qu'au niveau de cette délégation parlementaire, on a plutôt des appuis et des outils utiles qui nous permettent ensuite, éventuellement d'ailleurs si nécessaire, de faire évoluer le droit en faveur des services. » (R.I.13)
- 23 L'institutionnalisation des missions de la DPR, y compris dans leur extension, atteste ainsi d'une emprise croissante des logiques sécuritaires sur les champs de production administrative et législative. De façon singulière, la DPR est perçue, non pas simplement sous l'angle du *trade-off* – consistant à accepter un contrôle pour disposer d'une surface d'action plus importante –, mais comme un vecteur d'accroissement du pouvoir des SR :
- « Je trouve qu'on a quand même beaucoup renforcé les pouvoirs propres des services de renseignement en leur donnant des possibilités, des possibilités, des pouvoirs qu'ils n'avaient pas ou qui étaient dans une espèce de zone grise [...] avant.

Maintenant, ils ont des pouvoirs, ils peuvent demander des renseignements sur la téléphonie, etc., mettre en place des dispositifs. Et tout ça, c'est normal que ça soit encadré par un système de contrôle qui, je pense, fonctionne quand même pas mal. Même s'il peut toujours y avoir des dérives. » (R.I.10)

- 24 Ce dispositif, légalement investi d'une fonction de contrôle, se voit conçu, abordé et utilisé sous la modalité du « partenariat » au sein de la communauté du renseignement (R.I.3⁶) et assumé comme tel par les agents de ces cercles. R.I.8, membre éminent du premier cercle de cette communauté et qui a œuvré au renforcement des missions de la DPR, témoigne de son expérience en ces termes :

« C'était une excellente... mesure... il y avait un dialogue qui était très... très franc, très direct et que c'était pour un bénéfice mutuel pour l'État, pour notre pays [...]. Ça permettait de dire aux parlementaires : "Voilà les problèmes" ; que les parlementaires nous disent : "Voilà, nous comment on voit la chose" et donc on avançait ensemble. En tout cas, moi, quand j'étais en fonction, les relations ont toujours été de très grande qualité et très saines, très apaisées. De la même façon qu'avec la CNCTR, on avait des relations très apaisées, très saines. Chacun dans son couloir. Il n'était pas question qu'on fasse le boulot des autres. *On ne faisait pas du lobbying auprès des parlementaires. C'est pas la question. Mais quand on a discuté, par exemple la loi renseignement... arriver à convaincre le Parlement français qu'il fallait une loi renseignement, face à une opinion publique qui est plutôt réfractaire à tout ça, ça n'a pas été un long chemin tranquille.* » (nous soulignons)

- 25 La prétention de R.I.8 est éloquent. Ce dévoiement de la fonction de contrôle se trouve confirmé du côté politique par Po.3⁷, sénateur, auteur de plusieurs rapports relatifs à la lutte contre le terrorisme. Il traverse l'expérience des uns et des autres, qu'elle soit rapportée par des experts du renseignement bien introduits (E.1) mais surtout à la lumière des pratiques, dont attestent certains politiques à la suite de mission de contrôle des fonds spéciaux du ministère de la Défense au milieu des années 2010 (Po.4) ou face aux jeux rhétoriques et instrumentaux des SR devant les instances de contrôle. Ces habiletés rhétoriques peuvent être qualifiés de jeu de dupes selon la logique du « on n'apprend pas à un vieux singe à faire des grimaces » comme le souligne Po.8 :

« Dans une relation, oui, un peu sophistiquée avec les services – toute façon, les services de renseignement savent très bien comment agir avec les diverses instances de contrôle, leur donner le sentiment d'avoir des informations privilégiées, d'être associées, d'être au cœur du secret et garder le secret pour eux ! »

- 26 La disparité des positionnements entre les SR et le politique traduit le fait que « les agents sont en lutte pour les positions les plus enviables dans le champ. Leurs comportements et [...] leurs relations de pouvoir sont en grande partie déterminés par les relations objectives à l'intérieur du champ. » (Van Campenhout, 2012, p. 48) La place qui fut laissée aux SR dans la définition du périmètre d'action de la DPR, comme de ses missions, a contribué à une réduction consécutive de l'autonomie du champ législatif dans le domaine aux antipodes, d'une visée ambitieuse de ce qu'aurait pu être ce contrôle et que certains rapports parlementaires et projets de loi appelaient de leurs vœux³⁸. Les Parlementaires ont admis, quand ils ne l'ont pas défendue, leur position subordonnée (voir Po.3), c'est-à-dire la soumission du législatif à l'exécutif en matière de contrôle du renseignement.
- 27 Bernard Grasset, rapporteur à l'Assemblée nationale lors du vote de la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, instituant une Commission consultative du secret de la défense nationale, et Bernard Carayon, rapporteur pour le projet de loi de finances pour 2003, se sont tout

particulièrement distingués en la matière³⁹. En revanche, Julien Dray fut l'un des rares parlementaires à avoir interpellé Nicolas Sarkozy, en 2004, en faveur d'un contrôle parlementaire du renseignement. Jean-Jacques Urvoas dans la décennie suivante déploya également des efforts très conséquents dans le domaine. Hormis ces exceptions, « les députés français ne cherchèrent pas à contrôler le renseignement, préférant laisser au pouvoir politique la gestion, à la fois de ses succès et de ses... dérives » (Henri, 2022, p. 7).

- 28 L'effacement de toute velléité de contrôle étendu de l'exécutif par le législatif s'inscrit dans la propension française à une interprétation à géométrie variable de la notion de séparation des pouvoirs⁴⁰. Comme certains juristes ne manquent pas de le rappeler « la Constitution de la V^e République a largement facilité l'empiétement de l'exécutif sur les prérogatives naturelles tant du Parlement que de la justice (ravalée au rang d'une simple « autorité judiciaire ») (Warusfel, 2023, p. 55). En matière de politique publique du renseignement, la tendance à la restriction de la séparation des pouvoirs s'actualise de façon caractérisée. Prévaut ainsi, sans réelle remise en question, une « coutume constitutionnelle » reconnaissant une forme de « privilège de l'exécutif » donnant au gouvernement « une habilitation spéciale et dérogatoire pour concentrer toutes les compétences relatives aux activités de sécurité nationale (et, au premier chef, de renseignement) entre ses seules mains » (Warusfel, 2023, p. 55 ; Desmoulins, 2021, p. 225). Les évolutions législatives renforçant certaines prérogatives de la DPR ne sont donc pas parvenues à remettre en question la *pratique* institutionnelle d'une totale concentration des pouvoirs au profit du seul exécutif dans le domaine. Les professionnels du renseignement s'appuient ainsi sur le droit et les pratiques institutionnelles dans les transactions avec d'autres acteurs, en l'occurrence les autorités politiques et parlementaires, afin de parer à la remise en question de leurs marges de manœuvre. Toutefois, dans ce jeu, le législatif lui-même a consenti à son effacement face à l'exécutif, dans cet univers particulièrement sensible des politiques publiques.

3.3. Contrôler : « Oui mais... »

3.3.1. La composition de la DPR : un handicap structurel

- 29 Si l'existence de la DPR est positivement saluée dans l'enquête, en revanche se trouvent soulignés à maintes reprises la faible qualité de ses rapports, l'absence d'intérêt et de technicité de ses membres, le manque de moyens à sa disposition⁴¹. Si la question du volume des rapports jusqu'en 2014-2015 ainsi que du nombre de personnes composant la DPR, par comparaison avec les commissions du Congrès américain, sont des sujets bien connus, en revanche la composition de cette dernière mérite une attention particulière. En effet et contrairement à ce qui avait été proposé dans le projet de loi élaboré en amont de la loi du 24 juillet 2015⁴², siègent au sein de la DPR quatre membres de droit, ce qui conduit à Po.4 de considérer que la DPR

« est victime de sa composition puisque c'est une composition extrêmement institutionnelle, avec la moitié des membres qui sont des membres de droit et des présidents de commission. Ce qui évidemment en termes de capacité d'investissement, de temps de cerveau disponible, crée des divergences, des disparités tout à fait flagrantes. »

30 Alors que la commission des Lois avait adopté, à l'unanimité de ses membres, des amendements visant à supprimer les quatre membres de droit, l'Assemblée nationale dans sa séance publique préférât s'y opposer, suivant ainsi les arguments de la commission de la Défense alors même, comme le souligne Po.4, que le travail mené par la DPR suppose disponibilité et expertise avérée sur les questions de renseignement. L'ensemble de ces éléments (faible spécialisation, manque de temps voire d'intérêt ainsi que de moyens, indigence historique des rapports) porte les acteurs des SR (R.I.4) mais également du politique (Po.6) à douter de la possibilité effective de travailler de la DPR. Les insuffisances parlementaires seraient à la fois individuelles (manque d'intérêt) mais surtout structurelles (composition et effectifs de la DPR). Le refus par l'Assemblée elle-même de se doter de moyens de contrôle appropriés – privilégiant, en la matière, des raisons symboliques⁴³ – revient à se refuser à elle-même des possibilités de travail, se gardant ainsi corrélativement d'entamer l'autonomie du champ de l'exécutif. Ainsi le pouvoir législatif participe – quoique selon des modalités différentes de l'exécutif⁴⁴ – à la fabrication du secret qui entoure l'activité du renseignement et qui se trouve constitutive, en France comme dans d'autres démocraties libérales toutefois, de ses liens avec le pouvoir et avec le politique (Forcade et Laurent, 2005).

3.3.2. L'argument culturaliste

31 Quand la raison constitutionnelle n'est pas invoquée pour légitimer la limitation du champ de contrôle de la DPR⁴⁵, c'est l'argument culturaliste qui se voit mobilisé. Le propos se veut à la fois nourri d'historicité et d'une analyse des pratiques parlementaires. Il ne serait pas dans la culture du Parlement de contrôler :

« Pour dire les choses de manière très, très sincère, je trouve que, *globalement*, le Parlement français n'a pas une culture du contrôle. Il a une culture de l'amendement et une culture de la proposition de loi, le cas échéant, de la commission d'enquête, s'il y a du grabuge quelque part, mais mener un contrôle constant, permanent, déterminé, en général, ça intéresse peu les membres et bon, je me dis que c'est peut-être un peu la même chose pour le renseignement. » (Po.8⁴⁶)

32 Les pratiques parlementaires elles-mêmes, instituées en héritage culturel, justifieraient le rôle subordonné du législatif dans le contrôle des services régaliens. Dans la tension entre la tradition française (royale) du secret d'État et la demande démocratique de transparence, les Parlementaires tendent à privilégier et à perpétuer la première. Cette posture participe des processus décisionnels qui construisent, ici par défaut ou en creux, les « politiques publiques du secret » (Chopin *et al.*, 2011, p. 101).

3.3.3. Un accueil ambivalent

« Aucun parlementaire ne peut vous dire [...] qu'il a contrôlé les Forces de sécurité intérieure, dans le détail. » (Po.4)

33 L'ambivalence à l'égard du contrôle parlementaire du renseignement traverse en réalité l'unanimité saluant, dans l'enquête, la création de la DPR. Cette ambivalence est admise et reconnue par R.E.3 dont l'appréciation de la Délégation s'articule autour de trois propositions : oui, il faut un contrôle / la DPR n'a pas les moyens de travailler / il ne faut pas trop lever le secret, il ne faut pas qu'il y ait trop de transparence. La prémisse fondamentale sur laquelle repose l'acceptation d'un contrôle par le législatif de l'outil du régalien par excellence, que sont les SR, consiste dans la délimitation réduite de son périmètre d'action et par conséquent d'un contrôle limité. Ainsi on se

contente assez bien de ce qu'« ils ne puissent pas intervenir dans les affaires en cours mais [simplement] interroger, faire des auditions du chef de service ou d'autres personnes. Pourquoi pas ! » (R.I.7 ; voir aussi R.I.3 et I.8). La DPR œuvre donc sous le signe d'une injonction contradictoire qui porte à la fois les acteurs à la juger d'une faible efficacité, tout en estimant qu'il est essentiel de protéger le renseignement. L'appréciation de la structure parlementaire par cet ancien préfet expose le dilemme sous lequel les acteurs la place :

« La Délégation parlementaire au renseignement, la difficulté c'est : qu'est-ce qu'on peut lui donner ? [...] Et ça, on aura toujours une grande réticence des services de renseignement de donner à beaucoup de parlementaires, sauf à ce qu'ils soient habilités, etc., mais on ne peut pas habilitier toute une commission. Et puis dans une commission, il y a la majorité, il y a l'opposition, il y a l'extrême droite, il y a l'extrême gauche, il y a les uns, il y a les autres. Donc la difficulté est là. Jusqu'où leur donner les informations, dans quel cadre, avec quelles protections ? Mais ce n'est pas à eux de diriger les services de renseignement. Les services de renseignement, c'est l'exécutif. Ça c'est quand même la base. Ni le judiciaire, ni le législatif : l'exécutif. » (P.P.1).

34 D'autres pays pourtant ont fait des choix distincts, l'argument constitutionnel déployé par certains (R.I.3, I.8) n'étant pas la seule justification aux options françaises. La place tenue par les SR, dans la lutte pour l'imposition du principe de domination légitime et dans le jeu entre les champs du législatif et de l'exécutif, a eu un rôle décisif dans la détermination du périmètre d'action, *i.e.* de contrôle, de la DPR. Ces services ont historiquement considéré toute législation comme une entrave⁴⁷ et se sont efforcés de défendre, lors des récentes évolutions législatives, un pré carré, c'est-à-dire l'autonomie de leur propre champ.

35 À travers le renforcement des missions de la DPR s'est jouée une lutte entre les champs du pouvoir, *i.e.* le régalien et ses services, d'une part, et la représentation parlementaire, d'autre part, lutte dans laquelle les acteurs du législatif n'ont pas toujours fait le jeu de leur propre champ (voir supra).

« La DPR est victime de ce que les parlementaires ne peuvent pas déployer des trésors d'imagination sur le contrôle en matière de renseignement, s'ils [ne] les ont pas déployés par anticipation sur d'autres sujets. [...] Moi, je suis persuadé que la DPR ne doit pas contrôler les services de renseignement. Elle doit contrôler *l'usage* fait par l'exécutif des services de renseignement, ce qui est une toute autre manière de penser. Et quand on lit les projets de réforme de la DPR poussée par une Braun-Pivet ou par Philippe Bas, on voit en réalité qu'il y a une forme de confusion qui s'installe sur ce qu'il faut contrôler. » (Po.4, nous soulignons)

36 La perspective d'un contrôle parlementaire de « l'usage fait par l'exécutif des services de renseignement » (Po.4) supposerait un renversement du rapport entre les champs du pouvoir que l'exécutif, dans l'état actuel des choses, n'est nullement prêt à accepter, pas plus que le législatif, semble-t-il. La mise en lumière de cette problématique permet de comprendre rétrospectivement les raisons d'une limitation des moyens alloués à ce contrôle. On peut s'étonner toutefois de la posture faiblement combative, dans le domaine, de certains parlementaires, l'argument culturaliste ne pouvant expliquer à lui seul cette attitude. À cet égard, Po.4 rappelle, de façon opportune, que l'exécutif pèse sur l'élection des présidents de commission. Une étude spécifique sur ce sujet demanderait à être entreprise pour saisir les raisons de ce manque de combativité.

Conclusion

- 37 Si l'instauration en 2015 d'un cadre légal pour certaines activités des SR a contribué à « poser les premières bases d'une répartition et d'une collaboration des pouvoirs » (Warusfel, 2023, p. 56), en matière de contrôle du renseignement, l'enquête que nous avons menée a toutefois souligné une forme d'instrumentalisation d'un outil de contrôle démocratique, émanation de la représentation nationale, au profit de l'objet même de son contrôle : les SR. La DPR contribuerait ainsi à donner des gages au jeu démocratique comme à la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁸, tout en étant grevée d'une impuissance structurelle, du fait de possibilités d'action et de moyens sous-dimensionnés face à l'ambition d'un authentique contrôle du renseignement français. Si l'on pouvait s'attendre à ce que le régalien et ses services défendent l'autonomie de leur sphère, au sein des « champs du pouvoir », en revanche on peut s'étonner du renoncement par le législatif du renforcement effectif de ses prérogatives, renforcement qui lui aurait permis d'affirmer son autonomie face à l'exécutif et à l'usage, par ce dernier, des SR. Consentant voire défendant son assujettissement dans le domaine, le législatif a œuvré en faveur de la préservation du champ du régalien. Il a cédé à l'emprise croissante des acteurs du sécuritaire, acceptant à la fois un « partenariat » avec les SR et répondant aux sirènes du prestige symbolique plutôt que de défendre l'obtention de moyens susceptibles de garantir à la fois l'autonomie de son champ et l'efficacité de son contrôle des SR.
- 38 À l'occasion de la confirmation de la DPR dans ses missions en 2015 et 2021⁴⁹, s'est déployée une lutte pour « l'imposition du principe légitime de domination » entre les « champs du pouvoir » au sein de laquelle se sont confirmés certains mécanismes sociaux (Guibet Lafaye, 2025), dont l'emprise des acteurs du sécuritaire sur les champs de production législative et administrative. Pourtant « le renforcement des moyens d'investigation des différents acteurs encadrant la communauté du renseignement devrait être un impératif (qu'il s'agisse de la DPR, de la CNCTR, de l'Inspection des services de renseignement ou encore [...] de la formation contentieuse spécialisée du Conseil d'État), de même que l'extension progressive du cadre légal aux activités de renseignement elles-mêmes, et non uniquement à l'usage de leurs outils numériques les plus intrusifs » (Warusfel, 2023, p. 71). La présente recherche n'a donc pas seulement contribué à explorer « le secret des mondes de la sécurité [...] sous-investi par le regard sociologique » (Guittet et Pomarède, 2019, p. 265) mais également le jeu d'interrelations entre l'exécutif et le législatif, les deux étant censés orchestrer son contrôle. Si l'on pouvait *a priori* se réjouir de l'accroissement du contrôle démocratique de ces mondes, il est apparu que l'encadrement du secret s'est opéré de telle sorte qu'il contribue à le maintenir et à pérenniser une certaine opacité de ses activités. Autour du contrôle du renseignement, se déploie une construction multi-scalaire du secret des mondes de la sécurité impliquant les acteurs y participant, des dimensions structurelles (contraintes sur les ressources, enjeux symboliques) et des positions stratégiques évolutives dans les espaces de décision et d'influence. Les entrepreneurs du sécuritaire, portés par un effet de contexte voire de panique morale à la suite des événements de la décennie 2010, nourrissent des stratégies de lobbying intra-institutionnel décisives dans le domaine.
- 39 Se pose ainsi la question des moyens alloués aux contre-pouvoirs dans l'État libéral français alors que le jeu sur les structures et les ressources institutionnelles contribue à

limiter les marges de manœuvre des instances idoines. Ce prisme pluriel permet d'interroger la place persistante du « secret d'État » – issu de la tradition royale – dans l'État démocratique français – en la comparant avec ce qui est le cas dans d'autres démocraties libérales – et d'envisager les « politiques publiques du secret » (Chopin *et al.*, 2011, p. 101) à partir de leur fabrication au plus près des acteurs y œuvrant : pourquoi le législatif via la DPR a-t-il privilégié, dans le contexte français, le rôle de « partenaire » plutôt que de contre-pouvoir effectif du renseignement ? N'a-t-il pas favorisé une logique de distinction symbolique au détriment de l'efficacité de ses instances ?

- 40 La nécessité de placer les activités des services de renseignement sous le sceau du secret relève de processus de légitimation (Lagroye, 1985) et de justification qui demandent à être interrogés notamment au regard de ce qui est le cas dans les autres démocraties libérales. Or nous avons pu montrer, grâce à cette enquête, que les « modifications des rapports de force entre groupes sociaux [et les] transformations des relations à l'intérieur du champ politique ou du champ bureaucratique » (Bonelli *et al.*, 2019, p. 8) ont pesé à la fois sur les évolutions censées renforcer le contrôle du renseignement mais également limité la portée de ce contrôle.

BIBLIOGRAPHIE

- Alix J. et Cahn O., 2017, Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 4, 4, 845-868.
- Bartolone C., 2015, Compte rendu intégral de la Première séance du lundi 13 avril 2015, Assemblée nationale, XIV^e législature, Session ordinaire de 2014-2015.
- Berlat G., Clair J.-F., 2015, La DCRI est morte, vive la DGSI ! La promesse de l'ombre, *Annuaire français de relations internationales*, XVI, 677-692.
- Bigo D., 2019, Les modalités des dispositifs d'état d'urgence, *Cultures et Conflits*, 113, L'état d'urgence en permanence (2) (printemps 2019), printemps 2019, 7-16.
- Bigo D. et Bonelli L., 2018, Ni État de droit, ni État d'exception. L'état d'urgence comme dispositif spécifique ?, *Cultures et Conflits*, 112, L'état d'urgence en permanence (1), hiver 7-14.
- Bigo D. et Bonelli L., 2019, « Nous ne sommes pas un Big Brother ! », *Cultures & Conflits*, 2-3, 114-115, 199-226.
- Bonelli L., Rayner H. et Voutat B., 2019, Contestations et (re)légitimations du renseignement en démocratie : introduction, *Cultures et Conflits*, 114/115, 7-28.
- Bourdieu P., *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Le Seuil, 1992.
- Brodeur J.-P., 2003, The Globalization of Security and Intelligence Agencies : a Report on the Canadian Intelligence Community, in J.-P. Brodeur, P. Gill et D. Tbellborg, *Democracy, Law and Security : Internal security services in contemporary Europe*, Aldershot, Ashgate, 210-261.
- Brodeur J.-P., 2010, *The Policing Web*, Oxford, Oxford University Press.

- Carrez G., Carayon B., 2002, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2003. Annexe 36 : secrétariat général de la Défense nationale et renseignement, Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, Assemblée nationale, 256, 10 octobre 2002, <https://www.assemblee-nationale.fr/12/budget/plf2003/b0256-36.asp>.
- Cassan D., 2011, Une ethnographie de l'intégration professionnelle du gardien de la paix et du police constable, *Déviance et Société*, 35, 3, 361-383.
- Chantebout B., 2007, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey.
- Chopin O., Irondelle B., Malissard A., 2011, Étudier le renseignement en France, *Hérodote*, 1, 140, 91-102.
- Christelle M., 2021, Le secret de la défense nationale : la raison d'État dans l'œil du droit, *Les Champs de Mars*, 2, 36, 107-129.
- Denécé É., 2008, *Les Services secrets*, Paris, EPA éditions.
- Denécé É. et J.-M. Cotteret, 2019, *Le renseignement au service de la démocratie*, Paris, Fauves éditions.
- Desmoulins T., 2021, La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale, *Jus politicum – Revue de droit politique*, Dalloz.
- Fessard L., 2012, Renseignement : Urvoas veut donner un cadre légal à la DCRI, *Mediapart*, 14 juillet 2012.
- Forcade O. et S.-Y. Laurent, 2005, *Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Paris, A. Colin.
- Gorgeon C., 1996, Socialisation professionnelle des policiers : le rôle de l'école, *Criminologie*, vol. 29, n° 2, automne, 141-163.
- Guibert Lafaye C., 2025, La "réappropriation" de la sphère du renseignement par le pouvoir politique, *Regards Sociologiques*, forthcoming.
- Guillaume M., 2001, Parlement et secret(s), *Pouvoirs*, 97, 67-84.
- Guittet E.-P. et Pomarède J., 2019, Arpenter les territoires du secret. Pistes de recherches, *Cultures & Conflits*, 114-115, 265-268.
- Henri B., 2022, Renseignement et pouvoir, *Tribune libre*, 116, Cf2R, décembre.
- Lagroye J., 1985, La légitimation, in Grawitz M. et Leca J., (dir.), *Traité de science politique*, Tome 1, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, 395-467.
- Laperrière A., 1997, Les critères de scientificité des méthodes qualitatives, in J. Poupart et al. (dir.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville (Québec), Gaëtan Morin éd.
- Laurent S.-Y., 2009, *Politiques de l'ombre. État, renseignement et surveillance en France*, Paris, Fayard.
- Laurent S.-Y., 2014, *État secret, État clandestin : essai sur la transparence démocratique*, Paris, Gallimard.
- Le Voguer G., 2014, *Le renseignement américain – Entre secret et transparence, 1947-2013*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Lebaron F., 2018, Pierre Bourdieu et les dynamiques du champ du pouvoir, in Stéphane Dufoix et Christian Laval (dir.), *Bourdieu et les disciplines* [en ligne], Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre.

- Passerini L., 1987, *Fascism in Popular Memory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sapiro G., 2020, *Dictionnaire international Bourdieu*, Paris, CNRS éditions.
- Smith J., 1995, Semi-structured interviewing and qualitative analysis, in Smith J., Harre R., Langenhove L. V. (eds.), *Rethinking Methods in Psychology*, Londres, Sage, 9-26.
- Thompson P., 1988, *The voice of the past: oral history*, Oxford, Oxford University Press.
- Trévidic M., 2011, Le juge Trévidic dénonce : « *Le dispositif sur le secret défense n'est pas constitutionnel* », *Mediapart*, entretien avec Fabrice Arfi et Fabrice Lhomme, 24 février.
- Troper M., 2019, À quoi sert la séparation des pouvoirs ? Le point de vue de la théorie du droit, *Titre VII - les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 3, octobre.
- Vadillo F., 2009a, Le Conseil national du renseignement : une présidentialisation sans justification, *Fondation Terra Nova*, 8 décembre, 4-6.
- Vadillo F., 2009b, Personnalisation et pratiques du pouvoir dans le monde du renseignement et de la sécurité. Une réaction à la marginalisation du Premier ministre dans les questions de sécurité : Michel Rocard et la primoministériation du renseignement, *La Revue administrative*, Paris, PUF, 369, mai, 307-315.
- Van Campenhoudt L., 2012, Réseau ou champ ? Deux concepts à l'épreuve du pouvoir dans le "travail en réseau", *Cités*, 51, 47-63.
- Warusfel B., 2023, Renseignement et séparation des pouvoirs en France, *Études françaises de renseignement et de cyber*, 1, 1, 55-72.

ANNEXES

Annexe

La catégorie I désigne les acteurs travaillant en préfecture, pour l'essentiel des préfets ; la catégorie P les policiers ne relevant pas des catégories PPP (préfecture de police de Paris), PJ (police judiciaire), R (renseignement intérieur [R.I] ou extérieur [R.E]). La catégorie UI indique les unités d'intervention spécialisées (UIP : RAID, BRI ; UIG : GIGN). Les magistrats sont répartis en juges d'instruction (JI) ou magistrats du parquet (JP). Les personnes relevant du ministère de la justice ou de la sphère politique sont mentionnées respectivement comme J. et Po., les avocats : JA, les experts par la lettre E. Dans la catégorie autre (A) sont rassemblés journalistes et autres individus pertinents dans le champ.

NOTES

1. Cité in Bartolone, 2015.
2. Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 et qui succède au Coordonnateur national du renseignement (CNR).
3. Pour une critique de la défense du « respect des règles du secret », voir Trévidic, 2011.
4. Chantebout, 2007, p. 95.
5. La législation relative aux services de renseignement en Grande-Bretagne date de 1989 : le *Security Service Act* établit non seulement un cadre légal à leur activité mais institue un tribunal indépendant examinant les requêtes des citoyens. En 2000, le *Regulation of Investigatory Powers Act*

(RIPA) instaure la nomination d'un « commissaire chargé de l'interception et d'un commissaire en charge des services de renseignement », renforçant en tant qu'autorités administratives indépendantes, le contrôle de ces derniers. S'agissant des membres de l'ISC, le Premier ministre propose des nominations, ratifiées par les deux chambres, à la suite d'un échange avec le chef de l'opposition. Bien qu'offrant des contre-pouvoirs, le dispositif est de nature primoministérielle.

6. Voir les prérogatives du *Senate Select Committee on Intelligence* (SSCI) et du *House Permanent Select Committee on Intelligence* (HPSCI). Sur la participation du Congrès à l'encadrement et au contrôle des activités de renseignement aux États-Unis, voir Le Voguer, 2014. Sur le contrôle du renseignement en Amérique du Nord, voir Brodeur, 2003.

7. R.I.12 témoigne de ce que la Direction de la surveillance du territoire (DST) s'est opposée à la mise en place de la DPR.

8. Loi n° 2007-1443 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, 9 oct. 2007, *Journal officiel*, 10 oct. 2007.

9. Selon la terminologie fixée par l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure (CSI).

10. Modification de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 par l'article 12 de la Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

11. Voir sur ce point les témoignages de Po.4 et R.I.3 et sur l'évolution récente des services de renseignement voir Denécé, 2008 ; Laurent, 2009 ; Denécé et Cotteret, 2019.

12. Articles 12.5 et 13 de la LPM 2013.

13. Article 12 de la LPM 2013.

14. Parue le 18 décembre 2013.

15. Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014.

16. En l'occurrence : Contrôle général des armées, Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la justice, Inspection générale des finances et du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, Inspection générale des armées.

17. Sur la mise à l'écart des contre-pouvoirs en matière de contrôle du renseignement, voir Bigo, 2019, p. 9-10, et sur l'évolution du contrôle démocratique des services de renseignement, voir Laurent, 2014.

18. Les sciences humaines et sociales ont plutôt investi le monde de la police sous l'angle de la sociologie des professions (Gorgeon, 1996 ; Brodeur, 2010 ; Cassan, 2011), là où les juristes se sont saisis des questions que suscitaient l'extension de l'état d'urgence ainsi que des mesures de surveillance intrusives ou encore les mutations des législations antiterroristes (Alix et Cahn, 2017 ; Christelle, 2021 ; Warusfel, 2023).

19. Voir le numéro 114-115 de *Cultures et Conflits*, « Les mondes du renseignement entre légitimation et contestation », 2019, et le numéro 16 de *Champ pénal*, « Les acteurs régaliens du renseignement : retour à l'empirie », 2019. Cette perspective d'une sociologie de l'État se justifie d'autant plus que les services de renseignement font partie des administrations d'État et, à ce titre, tendent à fonctionner comme elles (Gill, 1994, p. 35).

20. Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007.

21. Sur les contraintes de légitimation auxquelles sont soumis ces services spécialisés et les conditions de possibilité de leur remise en question, voir Bonelli *et al.*, 2019, p. 11.

22. L'enquête qualitative s'inscrit dans le cadre du programme de recherche DIAT : « Dynamiques des interactions entre acteurs institutionnels (justice, police, renseignement) de la prévention et de la lutte contre le terrorisme » qui comporte également un volet quantitatif.

23. Nous avons reçu une acceptation de l'entretien par le n° 1 de la police judiciaire mais la demande par voie officielle (*a posteriori*) a été rejetée.

24. Il s'agit, à travers le temps, de la DST, de la DCRI, de la DGSI, des renseignements généraux (RG), des RG-PPP, de la DGSE, de la DRM. S'y associent les organes de coordination du

renseignement (UCLAT, CNR, CNCTR). Une partie des personnes relevant de cette catégorie sont, au cours de leur carrière, passées d'un service à l'autre.

25. Cette catégorie ne comprend que les préfets qui ont assumé cette fonction sur le territoire (préfet de département, préfet de région, préfet de zone de défense et de sécurité) et exclut les acteurs ayant obtenu la distinction de préfet sans en exercer les fonctions territoriales (préfets hors cadre) tels R.I.5 ou R.I.13.

26. Le taux de non-réponse est, dans cette catégorie, assez élevé. Cette catégorie rassemble les députés et sénateurs ayant participé à la rédaction de rapports relatifs au terrorisme, le personnel politique (notamment des directions de cabinet) ayant contribué à l'élaboration de projets de loi dans le même domaine ainsi que des élus confrontés à des attaques terroristes dans leur commune ou encore des responsables politiques en fonction au moment des attaques de 2015-2016.

27. Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

28. Attaques de 2012 par M. Merah, événements de l'année 2015 : attaques de Charlie Hebdo et du 13 novembre ; attaques du 14 juillet 2016 à Nice.

29. L'entretien débordant parfois sur la durée prévue, nous avons dans certains cas été obligées de passer certaines questions.

30. L'enquête a ainsi mis en lumière une forme de mépris de la part des services régaliens à l'égard des institutions parlementaires prétendant contrôler l'activité du renseignement en France dont les propos de R.I.13 ou de R.I.6 qui commente en ces termes le travail parlementaire des années 2010 sont éloquentes : « J'en pense qu'ils n'avaient rien compris tout simplement ! Franchement, ils ne connaissaient pas grand-chose. »

31. Le taux de non-réponse est, dans cette catégorie, assez élevé. Cette catégorie rassemble les députés et sénateurs ayant participé à la rédaction de rapports relatifs au terrorisme, le personnel politique (notamment des directions de cabinet) ayant contribué à l'élaboration de projets de loi dans le même domaine ainsi que des élus confrontés à des attaques terroristes dans leur commune.

32. Voir infra R.I.3 en 3.2.

33. Elle figure à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

34. « Parce qu'on ne peut pas, d'un côté, demander des outils attentatoires aux libertés individuelles et de l'autre, dénier tout contrôle au Parlement. On ne peut pas non plus demander ces outils-là et dire : "on veut pas de contrôle de légalité. On ne veut pas de la CNCTR", on ne veut pas du circuit qui est très lourd, mais qui est indispensable vu... la maximalité, l'atteinte maximale qu'on porte aux libertés individuelles. »

35. Via la CNCTR chargée de donner un avis sur la légalité des demandes de mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement.

36. « En tous les cas, la DPR a toujours été – comment dire ? – a toujours été perçue comme étant un *partenaire* de la communauté du renseignement. » Soulignons toutefois que quand bien même le paradigme de la « communauté du renseignement » est promue par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 puis par les politiques publiques nationales (décret du 12 mai 2014 ; décret du 14 juin 2017), on ne peut tracer les contours d'un monde homogène du renseignement où les services seraient complémentaires (Bigo et Bonelli, 2019, p. 220).

37. « C'est quand même des représentants du peuple, des représentants des différentes formations politiques, qui sont là pour être informés, contrôler, faire en sorte qu'il n'y ait pas de concurrence mais coopération. » (Po.3)

38. Voir les Travaux préparatoires de l'Assemblée nationale pour le Projet de loi relatif au renseignement, n° 2669, déposé le 19 mars 2015 <https://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/renseignement.asp>.

39. Documents Assemblée nationale, n° 824, avril 1998, p. 9 ; Carrez et Carayon, 2002.

40. Sur « l'avantage rhétorique incontestable » de l'invocation de la « séparation des pouvoirs », voir Troper, 2019.
41. Voir les entretiens avec I.8, R.I.4, R.I.9, R.I.15, J.P.1, Po.4, Po.8.
42. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, Mission d'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement : publication du rapport « Pour un « État secret » au service de notre démocratie », 14 mai 2013 ; et des mêmes auteurs, le Rapport d'information pour la commission des Lois, Assemblée nationale, n° 1022, <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1022.pdf>.
43. La présence des membres de droit (présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés des affaires de sécurité intérieure, *i.e.* commissions des Lois et de Défense) est censée conférée à la DPR une visibilité et une importance proportionnelle à leur qualité.
44. Voir Bigo et Bonelli, 2018, p. 11.
45. « La notion de contrôle selon les pays, selon les démocraties, ne recouvre pas exactement le même champ et le même contenu. La notion de contrôle n'est absolument pas la même en France, aux États-Unis et en Angleterre, tout simplement parce que son contenu dépend de l'état du droit constitutionnel et des modalités de séparation du pouvoir. Aux États Unis, la Commission... la commission bipartite du Congrès dispose d'un droit de contrôle des opérations [...] des services de renseignement, ce qui n'est pas le cas en France. Puisqu'en France, la délégation parlementaire du renseignement ne contrôle pas les opérations, elle contrôle l'activité, c'est-à-dire la politique publique du renseignement. Donc on n'est pas du tout sur le même portage. » (R.I.3)
46. Voir aussi Po.4 et E.1.
47. Cette perception pouvant toutefois être récusée par les agents les plus exposés dans le recours aux techniques intrusives, souvent mal à l'aise d'avoir à travailler dans l'illégalité.
48. Voir Fessard, 2012. On peut légitimement se demander si le pays aurait réformé le contrôle de ses SR, si les risques de condamnation de la France par la CEDH n'avaient pas été si importants au cours des années 2010.
49. Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, article 21.
-

RÉSUMÉS

Bien qu'il soit commun de considérer que les activités des services de renseignement doivent nécessairement se déployer sous le sceau du secret, nombre de pays ont adopté des dispositifs de contrôle démocratique dans le domaine. La France s'est distinguée par un singulier retard en la matière. Afin de comprendre les jeux et enjeux institutionnels autour du contrôle parlementaire de ces services en France, nous avons mené une enquête de sociologie qualitative auprès d'acteur.e.s d'institutions étatiques en charge de la lutte contre le terrorisme. L'enquête a permis de révéler des mécanismes sociaux, témoignant de l'emprise des acteurs du sécuritaire sur les champs de production législative, mais également d'un consentement du législatif à la préservation de l'autonomie de l'exécutif dans le domaine du renseignement et, corrélativement, d'un renoncement à l'exercice effectif et étendu de ses prérogatives en matière de contrôle du renseignement.

Although it is common to consider that the activities of intelligence services must necessarily be conducted in secret, a number of countries have adopted democratic control mechanisms in this area. France has been singularly late in this respect. In order to understand the institutional interactions and issues surrounding parliamentary control of these services in France, we conducted a qualitative sociological survey of players in state institutions responsible for counter-terrorism. The survey revealed social mechanisms that demonstrate the stranglehold of intelligence services over the legislative process, the consent of the legislature to the preservation of the executive's autonomy in the field of intelligence and, correlatively, the renunciation of the effective and extensive exercise of its prerogatives in the area of intelligence control.

INDEX

Mots-clés : renseignement, champs du pouvoir, Parlement, Délégation parlementaire au renseignement, séparation des pouvoirs, contrôle du renseignement

Keywords : intelligence services, 'fields of power', Parliament, Parliamentary Intelligence Delegation, separation of powers, control of intelligence services

AUTEUR

CAROLINE GUIBET LAFAYE

CNRS, Lisst - Université Toulouse Jean Jaurès. Contact : caroline.guibetlafaye@univ-tlse2.fr ;
c.guibetlafaye@wanadoo.fr.