



THÈSE DE DOCTORAT

Le renseignement et la gendarmerie
nationale : enjeux et perspectives

Clément HAMOIR

Centre d'Études et de Recherche en Droit administratif,
Constitutionnel, financier et Fiscal (CERDACFF)

**Présentée en vue de l'obtention
du grade de docteur en droit
d'Université Côte d'Azur**

Dirigée par : Xavier Latour

Soutenue le : 13 novembre 2019

Devant le jury, composé de :

Jean-Marc Césari, Général,
Gendarmerie nationale
François Dieu, Professeur, Université
Toulouse I
Olivier Gohin, Professeur, Université
Paris II
Pauline Türk, Professeur, Université
Côte d'Azur

LE RENSEIGNEMENT ET LA GENDARMERIE NATIONALE :

ENJEUX ET PERSPECTIVES

Jury :

Directeur de recherches : M. Xavier LATOUR, Professeur, Université Côte d'Azur

Rapporteurs

M. François DIEU, Professeur, Université Toulouse I

M. Olivier GOHIN, Professeur, Université Paris II

Examineurs

M. Jean-Marc CÉSARI, Général, Gendarmerie nationale

Mme Pauline TÜRK, Professeur, Université Côte d'Azur

Le renseignement et la gendarmerie nationale : enjeux et perspectives

Résumé : Alors que la gendarmerie nationale exerce ses missions sur l'ensemble du spectre de la sécurité nationale, celle du renseignement est longtemps demeurée en retrait. La reconnaissance de cette compétence, enfin acquise en 2009 après d'âpres débats, lui a permis de revendiquer un nouveau positionnement dans l'organisation administrative des services. Dans un contexte marqué par la nécessaire prise en compte de la menace terroriste, elle est parvenue à créer son propre service de renseignement en 2013, la SDAO. Bien qu'intégrée depuis toujours à son organisation dans le cadre d'une approche généraliste de la sécurité, la fonction de renseignement de la gendarmerie est désormais incarnée dans sa structure. Sa reconnaissance par la loi de 2015 relative au renseignement permet de consacrer la gendarmerie nationale comme un acteur à part entière du renseignement. Dès lors, l'institution a progressivement adapté son organisation pour répondre aux enjeux posés par ce nouveau droit du renseignement et prendre en compte ses nouvelles prérogatives. Cependant, ces évolutions bouleversent les équilibres. En interne, le centre de gravité du renseignement de sécurité intérieure s'est détaché de la fonction de police judiciaire pour être repositionné au niveau de la SDAO. À l'extérieur, la création de cette nouvelle entité, en parallèle des problématiques posées par l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur, met en lumière le caractère à la fois central mais sensible de la coordination avec les autres services. Par les enjeux qu'il soulève, le renseignement questionne ainsi le modèle français de police autour de deux logiques opposées, celle du maintien de l'autonomie de chaque institution ou le renforcement de la complémentarité entre elles. Les choix qui seront pris feront évoluer une au détriment de l'autre.

Mots clés : gendarmerie nationale, renseignement, droit du renseignement, renseignement territorial, sécurité intérieure, renseignement criminel, techniques de recueil du renseignement

Intelligence and the national gendarmerie : issues and perspectives

Abstract : While the national gendarmerie carries out its missions on the whole spectrum of the national security, that of the intelligence for a long time remained in withdrawal. The recognition of this competence, finally acquired in 2009 after bitter debates, allowed him to claim a new position in the administrative organization of services. In a context marked by the need to take into account the terrorist threat, it managed to create its own intelligence service in 2013, the SDAO. Although it has always been part of its organization as part of a global approach to security, the intelligence function of the gendarmerie is now embodied in its structure. Its recognition by the law of 2015 on the intelligence makes it possible to devote the national gendarmerie as a full actor of intelligence. Since then, the institution has gradually adapted its organization to respond to the challenges posed by this new intelligence law and to take into account its new prerogatives. However, these developments upset the equilibrium. Internally, the center of gravity of internal security intelligence broke away from the judicial police function to be repositioned at the level of the SDAO. Outside, the creation of this new entity, in parallel with the problems posed by the integration of the gendarmerie at the Ministry of the Interior, highlights the central but sensitive nature of coordination with other services. By the issues it raises, intelligence questions the French police model around two logics that currently oppose, that of maintaining the autonomy of each institution or reinforcing the complementarity between them. The choices that will be made will change one to the detriment of the other.

Keywords : French Gendarmerie, Intelligence, Intelligence Law, Territorial Intelligence, Homeland Security, Criminal Intelligence, Intelligence investigating techniques

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Au moment d'écrire les dernières lignes de cette thèse, je souhaite exprimer mes remerciements les plus sincères et ma profonde gratitude :

A mon directeur de recherches, Monsieur le Professeur Xavier LATOUR qui, dix ans après m'avoir donné les clés pour réussir mon concours d'entrée dans la gendarmerie, m'a permis aujourd'hui de faire aboutir mon projet universitaire. Malgré la distance, ses conseils, son soutien et sa disponibilité m'ont aidé à franchir les étapes de cette étude.

A ma hiérarchie dans le Loir-et-Cher, les colonels Eric CHUBERRE et Guilhem PHOCAS surtout, pour m'avoir accompagné afin de trouver un équilibre entre les contraintes professionnelles et la réalisation de ces travaux.

Aux rapporteurs et membres du jury pour avoir pris le temps de parcourir cette thèse au travers d'une lecture critique et enrichissante dans la perspective de la soutenance.

A mes collègues et surtout Grégoire CHARLE pour ses multiples relectures et ses conseils avisés. A Christophe, pour la correction minutieuse de dernière minute.

A Virginie, Augustin et Philippine pour avoir su accepter les absences liées à la réalisation de ce projet.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AJDA : Actualité juridique du droit administratif

AJ Pénal : Actualité juridique du droit pénal

Al. : Alinéa

ANSSI : Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

ANTENJ : Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires

Art. : Article

ART : Antenne du renseignement territorial

BCRP : Bureau central du renseignement pénitentiaire

BDRIJ : Brigade départementale de rapprochements et d'investigations judiciaires

BLAT : Bureau de lutte antiterroriste

CAE : Centre d'analyse et d'exploitation

C3N : Centre de lutte contre les criminalités numériques

CCPD : Centre de coopération policière et douanière

CE : Conseil d'État

CEDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales

CFIAR : Centre de formation inter-armées au renseignement

Circ. : Circulaire

CNCIS : Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité

CNCT : Centre national de contre-terrorisme

CNCTR : Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

CNFPJ : Centre national de formation à la police judiciaire

CNFRO : Centre national de formation au renseignement opérationnel

CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés

CNR : Conseil national du renseignement

CNR-LT : Coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme

Consid. : Considérant

CROGEND : Centre de renseignement opération de la gendarmerie

CSI : Code de la sécurité intérieure

DCRI : Direction centrale du renseignement intérieur

DCRG : Direction central des renseignements généraux

DCSP : Direction central de la sécurité publique

DDSP : Direction départementale de la sécurité publique

DGGN : Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN : Direction générale de la police nationale
DGSE : Direction générale de la sécurité extérieure
DGSI : Direction générale de la sécurité intérieure
DNAT : Direction nationale antiterroriste
DNRED : Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DPR : Délégation parlementaire au renseignement
DRM : Direction du renseignement militaire
DRPP : Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris
DRSD : Direction du renseignement et de la sécurité de la défense
DST : Direction de la surveillance du territoire
EmaP : État-major permanent
EMOPT : État-major opérationnel de prévention du terrorisme
EOGN : École des officiers de la gendarmerie nationale
ETA : *Euskadi Ta Askatasuna*
ETP : Équivalent temps plein
EUROPOL : European Union's law enforcement agency
FAR : Fichier alphabétique de recherche
FGE : Force de gendarmerie européenne
FPASP : Fichier des atteintes à la sécurité publique
FSPRT : Fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste
GED : Groupe d'évaluation départemental
GIC : Groupement interministériel de contrôle
GIGN : Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale
GIPASP : Gestion de l'information et de prévention des atteintes à la sécurité publique
GOS : Groupe d'observation et de surveillance
INTERPOL : Organisation Internationale de Police Criminelle
IRCGN : Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale
MICAS : Mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance
OAR : Officier adjoint renseignement
OPJ : Officier de police judiciaire
PJGN : Pôle judiciaire de la gendarmerie nationale
PNIJ : Plate-forme nationale des interceptions judiciaires
PNR : Passenger name record
RFDA : Revue française de droit administratif
RG : Renseignements généraux

SAJ : Section d'appui judiciaire

SCCOPOL : Section centrale de coopération opérationnelle de police

SCRC : Service central du renseignement criminel

SCRT : Service central du renseignement territorial

SCEM : Section connaissance et évaluation des menaces

SDAO : Sous-direction de l'anticipation opérationnelle

SDECE : Service de la documentation extérieure et du contre-espionnage

SDIG : Sous-direction à l'information générale

SDPJ : Sous-direction de la police judiciaire

SGDSN : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

SIG : Service d'information du Gouvernement

SIRASCO : Service d'information, de renseignement stratégique sur la criminalité organisée

SNRP : Service national du renseignement pénitentiaire

SR : Sections de recherches

TAJ : Traitement des antécédents judiciaires

TRACFIN : Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins

UCLAT : Unité de coordination de la lutte antiterroriste

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

PARTIE I : LA GENDARMERIE NATIONALE, UN ACTEUR À PART ENTIÈRE DU RENSEIGNEMENT

TITRE 1 : Une reconnaissance tardive au sein de la communauté élargie du renseignement

Chapitre 1 : Le renseignement dans la gendarmerie nationale, une mission essentielle longtemps fragilisée

Chapitre 2 : La difficile consolidation de la place de la gendarmerie nationale

TITRE 2 : Des prérogatives et un contrôle communs aux autres services de renseignement

Chapitre 1 : Des compétences proches de celles des services spécialisés de renseignement

Chapitre 2 : Un contrôle commun aux services spécialisés de renseignement

PARTIE II : LA GENDARMERIE NATIONALE, UN ACTEUR SINGULIER DU RENSEIGNEMENT

TITRE 1 : Une organisation singulière

Chapitre 1 : L'organisation déséquilibrée du renseignement dans la gendarmerie nationale

Chapitre 2 : La segmentation discutable du renseignement dans la gendarmerie nationale

TITRE 2 : Une coordination singulière

Chapitre 1 : De la coopération à la fusion, la relation entre la gendarmerie et le SCRT facteur de déséquilibres

Chapitre 2 : La coordination, un enjeu majeur qui dépasse celui du renseignement de proximité

CONCLUSION GÉNÉRALE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Et Moncey réussit à écarter le danger, en battant Fouché sur son propre terrain, le renseignement »¹. L'auteur relate ici un épisode au cours duquel la gendarmerie a été sauvegardée au tournant du XIXe siècle grâce à sa mission de renseignement. Ainsi, Fouché, ministre de la Police générale, voulait annexer la gendarmerie pour en faire une armée de la police. En ce temps, toutes les informations recueillies dans les territoires étaient acheminées au galop des chevaux de la gendarmerie jusqu'à Paris, à son inspection générale. Le maréchal Moncey pouvait alors renseigner l'Empereur sur les principaux événements survenus sur le territoire et lui permettre « de prendre le pouls de la Nation »² avec un temps d'avance sur Fouché. Napoléon écrivit alors à ce dernier : « je ne suis instruit que par elle, positivement et nettement, de ce qui se passe en France »³. La gendarmerie nationale était alors au cœur du système d'information des autorités. Néanmoins, dans un contexte marqué à la fois par la transformation du système français de police et par « des menaces convergentes durables, sinon permanentes, qui justifient une adaptation centralisée des moyens et des actions de renseignement »⁴, l'organisation et le rôle de la gendarmerie nationale ont ainsi progressivement évolué.

En parallèle, la notion de renseignement a également changé dans le temps et dans l'espace. Pendant l'Antiquité, Sun Tzu le concevait d'abord dans une approche militaire⁵. L'époque Moderne, sous l'impulsion du cardinal de Richelieu, connaît la structuration progressive du renseignement en France avec le « Secret du Roi ». Napoléon favorise ensuite sa « policarisation » en confiant une mission de police secrète à son ministre de la Police. Les XIXe et XXe siècles sont ensuite marqués par « un processus de bureaucratisation et de professionnalisation des services de renseignement »⁶. Il est aujourd'hui érigé comme une mission

1 LALLEMENT (M.), « Le renseignement dans la gendarmerie nationale » in LACOSTE (P.), *Le renseignement à la française*, Economica, Paris, 1998, p. 239.

2 ODELIN (C.), « La gendarmerie face au traitement du renseignement d'intérêt antiterroriste », mémoire de l'École des officiers de la gendarmerie nationale, année 2010-2011, p. 15.

3 LALLEMENT (M.), *op. cit.*, p. 242.

4 FORCADE (O.), « Le siècle des « communautés du renseignement » », *Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010, p. 157.

5 « Si le Prince éclairé et le général avisé défont l'ennemi chaque fois qu'ils passent à l'action, si leurs réalisations dépassent celles du commun, c'est grâce à l'information préalable » in Sun Tzu, *L'Art de la guerre*, Cinquième siècle av. J.-C.

6 FORCADE (O.), *op. cit.*, p. 155.

stratégique de la politique de défense et de sécurité nationale au travers de la fonction « *connaissance et anticipation* »⁷.

En saisissant par le droit les activités de renseignement, la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 a redéfini, pour la gendarmerie nationale comme les autres services, l'approche juridique de cette mission ainsi que les équilibres internes et son environnement institutionnel. Dès lors, en plus de s'intéresser aux conséquences du nouveau cadre légal du renseignement, cette thèse aborde également des aspects de science administrative. Pour s'en convaincre et afin de mieux comprendre l'objet de ces travaux, il convient tout d'abord de replacer la place et le rôle de la gendarmerie nationale au sein de la sécurité nationale en France (**section 1**). Ensuite, si les développements qui suivent portent essentiellement sur le renseignement de sécurité, il semble important d'en préciser les contours tout en soulignant que dans la gendarmerie, il entre en interaction avec le renseignement à finalité judiciaire (**section 2**). Ces premières analyses permettront de dégager les axes d'intérêts de cette thèse (**section 3**), tout en exposant la méthodologie de recherches employée (**section 4**).

Section 1 : La gendarmerie nationale acteur, parmi d'autres de la sécurité nationale

Institution héritière des maréchaussées d'Ancien Régime, la gendarmerie nationale est une force armée dont l'action s'étend sur l'ensemble du spectre de la sécurité nationale (**A**). Son histoire récente a été marquée par son repositionnement institutionnel au sein du ministère de l'Intérieur et par la codification croissante de ses activités (**B**).

⁷ « *Notre aptitude à connaître, comprendre, caractériser et prévoir est centrale pour permettre à la France de décider et d'agir de manière autonome et souveraine, y compris dans les actions menées avec des partenaires et alliés. Le renseignement en est l'élément premier et doit être renforcé* » in Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, octobre 2017, p. 75.

A. Une institution présente sur la totalité du spectre de la sécurité nationale et sur l'ensemble du territoire national

La loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale apparaît comme un événement marquant puisqu'elle est la première depuis 1798⁸ (des dispositions réglementaires sont tout de même intervenues en 1903⁹) à intervenir pour repreciser ses missions et sa place dans le paysage administratif français et notamment au sein de la stratégie de sécurité nationale¹⁰ dont les contours ont été précisés (1). En tant que force armée, elle est présente sur l'ensemble de ce spectre (2). Il en résulte une organisation singulière, marquée par une approche intégrée, un modèle généraliste et une déclinaison territoriale calquée sur l'administration française (3).

1. L'appréhension progressive du concept de sécurité nationale

Le concept de sécurité nationale dépasse le cloisonnement matériel entre la défense nationale (services relevant du ministère des Armées) et la sécurité intérieure (services du ministère de l'Intérieur). Ce rapprochement entre sécurités intérieure et extérieure est d'abord intervenu avec la loi du 16 décembre 1992 qui introduit dans le Code pénal l'article 410-1 dont le but est de réprimer les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation¹¹. Le *Livre blanc sur la défense* de 1994 envisage à son tour une « *globalisation de la sécurité* »¹² dans la prise en compte des menaces en évoquant les besoins de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée¹³.

8 Loi du 28 germinal an VI (17-04-1798) relative à l'organisation de la gendarmerie nationale.

9 Décret organique du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie.

10 « *La gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois. La police judiciaire constitue l'une de ses missions essentielles. La gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication. Elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations. L'ensemble de ses missions civiles s'exécute sur toute l'étendue du territoire national, ainsi qu'en haute mer à bord des navires battant pavillon français. Hors de ces cas, elles s'exécutent en application des engagements internationaux de la France* », art. L421-1 du Code de la sécurité intérieure.

11 « *Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent, au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel* », art. 410-1 du Code pénal.

12 *Livre blanc sur la défense*, La Documentation française, Paris, 1994, p. 24.

13 « *Certaines formes d'agression comme le terrorisme ou, dans plusieurs de ses conséquences, le trafic de drogue, prennent des dimensions telles qu'elles peuvent menacer la sécurité ou l'intégrité du pays, la*

Le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 poursuit cette œuvre en rassemblant les notions de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité extérieure. Avec son adoption, la France est passée à une « *conception plus globale et donc forcément extravertie : elle s'apparente à ce que les Anglo-saxons nomment la « grande stratégie », et les Français « la stratégie intégrale »* »¹⁴. L'année suivante, l'entrée en vigueur de la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 permet d'introduire l'article L1111-1 du Code de la défense. Ainsi, « *la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter* »¹⁵. Cette approche vient se substituer à la définition de la défense jusqu'alors en vigueur depuis l'ordonnance du 7 janvier 1959¹⁶. Il n'est plus seulement question de répondre à des agressions, « *il s'agit désormais d'anticiper non seulement des « menaces » (c'est-à-dire des actions organisées) mais aussi des « risques » (ce qui ouvre largement la voie à la prévention de situations potentiellement dangereuses, même en l'absence de toute volonté extérieure) qui doivent « affecter la vie de la Nation »* »¹⁷. Ainsi, la sécurité nationale s'entend également comme une stratégie. *Le Livre blanc défense et sécurité nationale* de 2013 en donne les principes. Elle est entendue comme « *une approche globale dans l'identification des risques et des menaces comme dans la réponse qu'il convient de leur apporter en combinant l'ensemble des moyens qui incluent la connaissance et l'anticipation, la protection, la prévention, la dissuasion et l'intervention* »¹⁸.

En juillet 2015, le Conseil constitutionnel s'empare à son tour de la définition de la sécurité nationale dans une question prioritaire de constitutionnalité relative au recueil des correspondances. Les Sages admettent ainsi que ces dispositions sont autorisées dans le cadre des activités de renseignement qui intéresse la sécurité nationale qui comprend « *la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous* »¹⁹. En parallèle, la promulgation de la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015, suite

vie de sa population ou contrarier le respect de ses engagements internationaux » in Ibid., p. 17.

14 PORCHER (J.), « Défense versus sécurité nationale », *Défense nationale et sécurité collective*, n°8, août-septembre 2008, p. 72.

15 Article L1111-1 du Code de la défense.

16 La défense a « *pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population* », Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

17 WARUSFEL (B.), « La sécurité nationale, nouveau concept du droit français » in *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité*, Université Lille 2, 2011, pp. 461-476.

18 *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, La Documentation française, Paris, 2013, p. 11.

19 « *Considérant, en second lieu, qu'outre qu'elle ne peut porter sur le contenu de correspondances, la procédure de réquisition administrative résultant des dispositions contestées est autorisée uniquement*

à une décision conforme des juges de la rue Montpensier²⁰, valide implicitement une définition large des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L811-3 du Code de la sécurité intérieure²¹. De fait, les Sages opèrent ainsi un rapprochement entre la sécurité nationale et la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation.

2. Une institution présente sur l'ensemble du spectre de la sécurité nationale

« La gendarmerie est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois »²². A ce titre elle exerce une double mission. Tel que le prévoit le Code de la défense²³, « étant une force militaire, la gendarmerie participe à l'exécution de la politique de la défense, sur le territoire national comme sur les théâtres d'opérations extérieurs »²⁴. Elle assure ainsi des missions de police militaire sur et en dehors du territoire national, en application des engagements internationaux de la France. Ainsi, elle a été déployée en Afghanistan afin de former les membres de la police nationale afghane, en Côte d'Ivoire dans le cadre de l'opération « Licorne » pour protéger les ressortissants français ou encore au Kosovo en soutien des opérations de l'OTAN. Sur le territoire national, elle a également en charge la protection de certains points sensibles comme les installations nucléaires.

aux fins de recueillir des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous », Décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015, Association French Data Network et autres [Accès administratif aux données de connexion], consid. 18.

20 Décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*.

21 « Pour le seul exercice de leurs missions respectives, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants : 1° L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; 2° Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; 3° Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ; 4° La prévention du terrorisme ; 5° La prévention : a) Des atteintes à la forme républicaine des institutions ; b) Des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ; c) Des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ; 6° La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ; 7° La prévention de la prolifération des armes de destruction massive », art. L811-3 du Code de la sécurité intérieure.

22 Article L421-1 du Code de la sécurité intérieure et L3211-3 du Code de la défense.

23 « Sans préjudice des attributions de l'autorité judiciaire pour l'exercice de ses missions judiciaires, et de celles du ministre de l'intérieur pour l'exercice de ses missions civiles, la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de la défense pour l'exécution de ses missions militaires, notamment lorsqu'elle participe à des opérations des forces armées à l'extérieur du territoire national. », art. L3225-1 du Code de la défense.

24 PONTIER (J.-M.), « De l'an VI à 2009 : la gendarmerie nationale change », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°42, 12 octobre 2009, 2238.

Outre ces missions militaires, la gendarmerie est aussi une force de police répartie sur l'ensemble du territoire, en métropole comme en outre-mer. Elle remplit alors des missions de police judiciaire, « *qui constituent l'une de ses missions essentielles* »²⁵, et de police administrative puisqu'elle est « *destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public* »²⁶. S'agissant de la police judiciaire, qui représente environ 40 % de son activité, la gendarmerie dispose de prérogatives équivalentes à celles de la police nationale. Dans les discussions relatives à la loi de 2009, le Sénat « *a souhaité réaffirmer plus clairement le rôle de la gendarmerie dans le domaine judiciaire, estimant que la formule « missions judiciaires » était insuffisante* »²⁷. Cet alignement sur les prérogatives de la police nationale, qui a entraîné la création de l'article 12-1 du Code de procédure pénale²⁸, consolide le dualisme policier français. Permettant ainsi de lutter contre une division implicite de la police judiciaire entre les deux forces, la loi 2009-971 du 3 août 2009 conforte la place de la gendarmerie. En droit, rien ne s'oppose donc à ce qu'elle traite l'ensemble du spectre de la délinquance, de la simple contravention aux infractions les plus graves liées par exemple à la répression des faits de terrorisme.

Les missions de police administrative sont surtout entendues comme les missions de sécurité publique et d'ordre public. En effet, la police et la gendarmerie nationales « *assurent la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques* »²⁹. Objectif de valeur constitutionnelle³⁰, l'ordre public recouvre « *le bon ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique* »³¹. A la différence de la police judiciaire, il s'agit là d'une mission préventive qui vise à la protection des personnes et des biens contre les atteintes malveillantes et les multiples risques. Suivant l'article L. 3211-1 du Code de la défense, les missions de la gendarmerie nationale s'exécutent « *particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication* ». Ce principe de répartition des zones de compétences pour les missions de sécurité et de paix publiques est également mentionné au Code de la sécurité intérieure³². Au sein de la gendarmerie, cette mission de police administrative s'exerce surtout par la

25 Article L421-1 du Code de la sécurité intérieure.

26 *Idem*.

27 PONTIER (J.-M.), *op. cit.*

28 « *Le procureur de la République et le juge d'instruction ont le libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire* », art. 12-1 du Code de procédure pénale.

29 Article R431-1 du Code de la sécurité intérieure.

30 Décision n°80-127 DC du 20 janvier 1981, Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

31 Article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales.

32 « *Dans les communes placées sous le régime de police d'État, la police nationale assure seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques. Dans les autres communes, la gendarmerie nationale assure seule la responsabilité de l'exécution de ces mêmes missions* », art. R431-2 du Code de la sécurité intérieure.

surveillance qu'elle exerce sur le territoire. Cette « *surveillance continue et répressive constitue l'essence de son service* »³³. Ainsi, « *les missions de police administrative de la gendarmerie l'ancrent dans la satisfaction de l'intérêt général* »³⁴. Elle comprend également le renseignement³⁵ pour lequel l'institution assure « *une contribution* »³⁶.

En synthèse, la gendarmerie est présente sur l'ensemble des cinq fonctions stratégiques de la sécurité nationale. Au titre de la fonction « *connaissance et anticipation* », elle contribue à la mission de renseignement. L'exercice des fonctions de « *protection* » et de « *prévention* » s'exerce au travers des missions de police judiciaire et de police administrative qu'elle assure. En protégeant par exemple les installations nucléaires, elle concourt activement à la « *dissuasion* ». Enfin, la fonction « *intervention* » est surtout incarnée par l'action du groupe d'intervention (GIGN) qui peut être engagé « *dans des actions de préservation des intérêts vitaux de l'État, en France et à l'étranger* »³⁷. Ainsi, « *cette « troisième force » assure une continuité entre les actions policière et militaire* »³⁸. Son action s'inscrit donc en parallèle de celle de la police nationale qui veille également « *sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* »³⁹.

33 Cette expression est rappelée dans l'ensemble des textes qui codifient l'action de la gendarmerie du XVIIIe au XXe siècle : Art. 1^{er} du décret organique du 20 mai 1903 sur l'organisation et le service de la gendarmerie, art. 1^{er} du décret du 1^{er} mars 1854 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie, Ordonnance du Roi portant règlement sur le service de la gendarmerie du 29 octobre 1820, art. 1^{er} de la loi du 28 germinal an VI relative à l'organisation de la gendarmerie nationale.

34 DIEU (F.), LATOUR (X.) et VALLAR (C.) (dir.), *Gendarmerie, service public, service au public*, Éditions Mare et Martin, Paris, 2016, p. 123.

35 Dans sa décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015, Loi relative au renseignement, le Conseil constitutionnel réaffirme que le renseignement relève de la police administrative.

36 « *Elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations* », art. L421-1 du Code de la sécurité intérieure.

37 Article R2325-6 du Code de la défense.

38 FAURE (J.), « Rapport d'information par le groupe chargé d'une réflexion sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie », Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°271, 10 avril 2018, p. 61.

39 Article L111-1 du Code de la sécurité intérieure.

3. Une organisation généraliste, intégrée et territorialement déclinée en miroir de l'administration française

Pour l'exercice de ses missions, la gendarmerie, forte de près de cent-mille militaires, se repose sur une organisation intégrée verticale, héritière de son identité militaire et déclinée au niveau territorial suivant l'organisation administrative française. La polyvalence des gendarmes apparaît comme « *un gage de continuité d'une action globale et cohérente de sécurité de proximité* »⁴⁰.

A la différence de la police nationale dont l'organisation s'adosse sur des directions centrales autonomes⁴¹, c'est-à-dire sur une segmentation des missions, celle de la gendarmerie se caractérise par une approche intégrée. La référence aux organisations militaires est explicite puisque celle de la gendarmerie est codifiée dans le Code de la défense aux articles R3225-1 et suivants. En dehors de certaines particularités, l'institution comprend d'une part la gendarmerie mobile, spécialement chargée des missions de maintien de l'ordre, de l'autre la gendarmerie départementale, compétente pour l'ensemble des missions de l'arme. En effet, « *les formations de gendarmerie départementale remplissent dans leur ressort l'ensemble des missions dévolues à la gendarmerie nationale* »⁴². Suivant cet article, les différents échelons de la gendarmerie départementale exercent, sur le territoire au sein duquel ils sont implantés, les missions de police judiciaire et de police administrative dévolues à l'institution. Selon le principe de subsidiarité et pour répondre aux priorités de sécurité, la chaîne hiérarchique de commandement dispose de l'ensemble des capacités de l'arme. Ainsi, en fonction de la nature des événements, l'échelon hiérarchique le plus adapté viendra renforcer les unités territoriales.

Cette organisation repose sur la polyvalence des gendarmes, qui se décline de plusieurs manières : « *la brigade ou la communauté remplit en permanence les trois missions traditionnelles de police (renseignement, sécurité publique-police administrative, police judiciaire) ; tous les militaires d'active de l'unité contribuent effectivement à ces missions ; tous les militaires participent à la fonction d'accueil ; toutes les unités disposent d'officiers de police judiciaire* »⁴³. Cependant, « *au fil du temps et de façon accélérée depuis une vingtaine d'années, [la gendarmerie] a cherché à spécialiser certains*

40 DLPAJ, Dossier thématique : La Gendarmerie nationale, Lettre d'infos juridiques, janvier 2010.

41 Voir l'organigramme de la direction générale de la police nationale en annexe n°18.

42 Article R3225-6 du Code de la défense.

43 DLPAJ, *op. cit.*

militaires, certaines unités ou certaines structures, dans le but d'améliorer encore sa performance dans le domaine du renseignement »⁴⁴ ou encore dans la police judiciaire.

S'agissant ensuite de la déclinaison territoriale, *« la gendarmerie nationale est organisée en régions, groupements ou régiments qui peuvent être constitués de groupes, compagnies ou escadrons, sections, pelotons ou brigades organisées ou non en communautés de brigades »⁴⁵. Cette organisation, parallèle à celle de l'administration⁴⁶, se traduit par un maillage serré du territoire⁴⁷. L'échelon régional correspond surtout à des fonctions de coordination et de gestion⁴⁸. Au niveau départemental, « les commandants de groupement de gendarmerie départementale ont autorité sur les formations de gendarmerie départementale qui leur sont subordonnées. Ils peuvent être appelés à assurer le commandement opérationnel d'autres unités placées sous leur autorité à titre temporaire »⁴⁹. Correspondants des autorités administratives, judiciaires et militaire du niveau départemental, « ils assistent les préfets et les magistrats de l'ordre judiciaire pour tout ce qui concerne la participation de la gendarmerie aux missions qui leur sont respectivement dévolues »⁵⁰. Au niveau des arrondissements, les compagnies de gendarmerie départementale animent, orientent et coordonnent l'action des unités territoriales de leur ressort. Enfin, implantées au cœur des territoires, les communautés de brigades et les brigades territoriales autonomes constituent les véritables chevilles ouvrières de la gendarmerie départementale.*

44 <https://www.cf2r.org/wp-content/uploads/2017/05/BLAT-1.pdf>, consulté le 20 février 2019.

45 Article R3225-7 du Code de la défense.

46 Voir annexes n° 19 et n° 20 sur l'organisation de la gendarmerie.

47 Voir carte des implantations des brigades de gendarmerie en métropole en annexe n° 21.

48 Arrêté du 18 juillet 2013 relatif à l'organisation et aux attributions des échelons de commandement de la gendarmerie nationale en métropole, art. 3.

49 *Ibid.*, art. 4.

50 *Idem.*

B. Un environnement institutionnel et juridique mouvant

Depuis une dizaine d'années, la gendarmerie connaît d'importantes évolutions de son environnement. Tout d'abord, considérant « *que le contexte démographique, social et opérationnel dans lequel les gendarmes et les policiers assuraient leurs missions appelait de nouvelles synergies* »⁵¹, le gouvernement a entériné le rapprochement entre les deux forces en consacrant le rattachement organique et opérationnel de l'institution au sein du ministère de l'Intérieur. De fait, le système dual de police trouve de nouveaux équilibres marqués par le renforcement de la coordination et la mutualisation accrue des moyens entre les institutions policières (1). Par ailleurs, le champ de la sécurité intérieure connaît au cours de la même période des chantiers importants. Le premier vise à rationaliser les activités de sécurité publique et civile en leur donnant un cadre normatif au travers de la réalisation du Code de la sécurité intérieure. Cet effort semble être le bienvenu puisque se multiplient parallèlement des textes législatifs toujours plus importants, traduisant ainsi une évolution permanente du droit de la sécurité (2).

1. La redéfinition progressive des équilibres du modèle français de police

Jusqu'au début des années 2000, le modèle français de police se caractérisait par la centralisation des institutions et la coexistence parallèle de deux forces de police, l'une civile rattachée au ministère de l'Intérieur, l'autre militaire dépendante du ministère de la Défense. Ces deux forces évoluaient globalement de façon parallèle sur des territoires distincts, sans nécessairement rechercher des synergies communes ou renforcer leur coopération. Une première évolution intervient en 2002 lorsqu'un décret d'attributions relatif au ministre de l'Intérieur précise que « *pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, [il] est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale* »⁵². Par la suite en 2005, « *le commandement territorial de la gendarmerie a été réorganisé pour s'aligner sur la réforme de l'État* »⁵³, rapprochant ainsi les structures de coordination. L'article 1^{er} de la loi n°2009-971 du 3 août 2009 entérine le principe selon lequel « *la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur* ».

51 STARK (J.), « Une police militaire au ministère de l'Intérieur. A propos de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n° 39, septembre 2009, 256.

52 Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, art. 2.

53 STARK (J.), *op. cit.*

Dès lors, ce dernier est « responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire »⁵⁴. Dans les faits, avant même la promulgation de la loi, le rattachement était « effectif dès le 1^{er} janvier pour ce qui concernait la définition commune des objectifs, de l'organisation, des moyens, des investissements et du fonctionnement »⁵⁵. Si l'arme « voit son originalité maintenue et même accentuée »⁵⁶, la loi de 2009 relative à la gendarmerie transforme les équilibres avec la police nationale puisqu'elle introduit de nouveaux enjeux de coopération et de complémentarité entre les deux forces au profit d'une plus grande cohérence entre la définition des besoins et les moyens employés. Au bout de dix années de recul, cette tendance au rapprochement se confirme au gré de réformes permanentes qui voient successivement les structures de soutien logistique devenir communes⁵⁷ et la fonction de police technique et scientifique être prochainement mutualisée⁵⁸ pour ne citer que quelques exemples. Sur le sujet, le champ des possibles est plus que jamais ouvert⁵⁹.

Le Code de la sécurité intérieure a également renforcé la synergie entre les deux institutions policières. Ainsi, « le renforcement de leur coopération (...) dans leur action en faveur de la sécurité »⁶⁰ est érigé comme une orientation prioritaire de la politique de sécurité publique. Cette coordination est notamment assurée par le préfet de département⁶¹ qui veille notamment « à la mise en œuvre des liaisons opérationnelles permanentes entre la police nationale et la gendarmerie nationale »⁶² ainsi qu'à « mettre en place des concours réciproques »⁶³ pour faire face à un événement grave.

54 Article L421-2 du Code de la sécurité intérieure.

55 OCQUETEAU (F.), « Fusionner police et gendarmerie nationales ? Sur l'histoire d'un essai non transformé », Centre de recherches sociobiologiques sur le droit et les institutions pénales, CNRS, n° 116, 2017, p. 30.

56 GOHIN (O.) et LATOUR (X.), « La gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique », *AJDA*, 2009 p. 2270.

57 Citons en l'espèce la création en 2014 du « service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) » et du « secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) ».

58 LEROY (H.), « Avis sur le projet de loi de finances pour 2019 », Tome XIII « sécurités », Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°153, 22 novembre 2018, p. 45.

59 « Proposition 11 : mener une réflexion approfondie vers une plus grande mutualisation entre les forces de gendarmerie et de police nationales, incluant la préfecture de Police de Paris » in FAUVERGUE (J.-M.) et THOUROT (A.), « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale », Rapport de la mission parlementaire, septembre 2018, p. 54.

60 Article L111-2 du Code de la sécurité intérieure.

61 Article L122-1 du Code de la sécurité intérieure.

62 Article R431-8 du Code de la sécurité intérieure.

63 Article R431-4 du Code de la sécurité intérieure.

Par ailleurs, le caractère centralisé des forces de police est aujourd'hui battu en brèche. En effet, les polices municipales sont devenues ces trente dernières années « *la troisième force de sécurité du pays* »⁶⁴ avec près de « *31200 agents municipaux chargés d'une mission de sécurité publique répartis dans 3500 communes* »⁶⁵. Parallèlement, les effectifs de la sécurité privée n'ont cessé de croître pour atteindre en 2017 près de « *168000 salariés, soit une hausse de 14,3 % par rapport à 2011* »⁶⁶.

Dans ce contexte, la place de la gendarmerie dans « *le continuum de sécurité* » évolue en permanence. Il implique à la fois une coopération étroite entre les acteurs concernés mais entraîne également des enjeux de rivalités et des clivages importants.

2. L'activité des forces de sécurité, entre inflation législative, multiplication des acteurs et efforts de codification

Tout comme les autres forces de sécurité, la gendarmerie est soumise à l'inflation législative sur les questions de sécurité. Depuis le début des années 2000, chaque année ou presque est ponctuée par un texte relatif à la sécurité⁶⁷. Cette surproduction normative est le plus souvent consécutive au « *traitement frénétique par les médias de scandales de toute nature [qui] crée un besoin de sécurité dans l'esprit du public* »⁶⁸. Elle entraîne des efforts d'adaptation permanents et une nécessaire remise en question des process internes.

A ce foisonnement de textes viennent s'ajouter les multiples plans⁶⁹ qui traduisent une nouvelle approche des politiques publiques de sécurité. Ils permettent de répondre à la fois à la question de la pluralité des acteurs de la sécurité et des territoires sur lesquels elles s'exercent. En effet, la notion de « coproduction de sécurité » s'est largement imposée ces dernières années

64 FAUVERGUE (J.-M.) et THOUROT (A.), *op. cit.*, p.61.

65 MUCCHIELLI (L.), « L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'État vouée à l'échec ? », *Revue Déviance et société*, n° 41 (2), 2017.

66 FAUVERGUE (J.-M.), *op. cit.*, p. 21.

67 Pour ne citer que les principaux exemples récents, en 2019 la loi n°2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer le maintien de l'ordre public lors des manifestations, en 2017 la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme et la loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, les différentes lois prorogeant l'état d'urgence, en 2015 la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, en 2014 la loi n°2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation...

68 <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/les-dangers-de-linflation-normative-145309>, consulté le 5 juin 2019.

69 Pour ne rappeler que les principaux : plan de lutte contre la délinquance et plan d'action contre le terrorisme en 2018, plan de lutte contre les violences faites aux femmes en 2017...

posant ainsi les bases « *d'une organisation plus collective de la sécurité* »⁷⁰. Pour la gendarmerie, si ce contexte encourage une approche partagée, elle induit là encore un besoin permanent d'adaptation de ses priorités et de sa posture. En outre, en considérant la multiplicité des territoires de la sécurité, elle suppose des déclinaisons appropriées.

« *Eu égard à la densification de ce domaine du droit ces dernières années* »⁷¹, la commission supérieure de codification a validé en 2006, « *avec l'accord du ministère de l'Intérieur, l'élaboration d'un code de la sécurité intérieure [qui] réunira les textes définissant le cadre juridique de la sécurité intérieure et mettant en œuvre les politiques publiques de sécurité dessinées par le législateur* »⁷². Publié en 2014⁷³, le Code de de la sécurité intérieure apparaît comme un instrument juridique facilitant la prise en compte des diverses dispositions par les différents acteurs de la sécurité et améliore « *la lisibilité du droit en concentrant, dans un ouvrage unique, les normes législatives et réglementaires relative à une matière* »⁷⁴. Ainsi, « *le périmètre du Code de la sécurité intérieure est le résultat d'une réflexion ordonnée et la plus cohérente possible dans une matière qui ne l'est pas véritablement* »⁷⁵. Pour autant, la création de ce code ne répond pas nécessairement à un objectif de stabilité juridique. Il est davantage une construction sédimentaire qui ne cesse de s'étendre et dont les enjeux à venir sont encore nombreux du fait notamment de la prise en compte progressive des nouvelles technologies dans le droit de la sécurité. En ce sens, le Code de la sécurité intérieure a par exemple vocation à devenir « *une vitrine du savoir-faire technologique en matière de sécurité* »⁷⁶.

Enfin, la gouvernance de la sécurité s'est également largement transformée du fait notamment de l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure de 2001, dite « LOPPSI 2 ». Elle implique désormais une multitude d'acteurs et de territoires. Ce contexte nécessite des efforts de coordination importants autour des trois acteurs majeurs que sont le préfet, le procureur de la République et le maire. De part son positionnement, la gendarmerie nationale se trouve à leur confluence et devient un acteur

70 ROCHÉ (S.), « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, n°54, février 2004.

71 BART (M.), « Le code de la sécurité intérieure : genèse d'un outil, contours et traductions d'une notion », *AJDA*, 2015, p. 84.

72 Commission supérieure de codification, « dix-septième rapport annuel », 2006, p. 9

73 Décrets n° 2014-1252 et n°2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif à la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

74 TOUILLIER (M.) (dir.), *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre*, Dalloz, Collection « les sens du droit », Paris, 2017, p. 26.

75 LATOUR (X.), « Le périmètre du code de la sécurité intérieure, entre ordre et désordre » in *ibid.*, p. 65.

76 LATOUR (X.), « Sécurité intérieure : un droit « augmenté » ? », *AJDA*, 2018, p. 431.

majeur des différents outils de coordination que sont les conventions entre les polices⁷⁷, les comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance ou encore l'état-major de sécurité.

La gendarmerie nationale évolue donc dans ce contexte mouvant où se redéfinissent, au gré de différents soubresauts politiques, juridiques ou institutionnels, les équilibres qui déterminent sa place au sein de l'organisation de la sécurité nationale. Le renseignement n'échappe pas à ce constat. Il est tout autant soumis à ces aléas.

Section 2 : L'approche duale du renseignement dans les organisations policières

Il ne semble pas exister de définition unanimement reconnue du renseignement. Il est à la fois « *une sorte de connaissance, l'organisation qui la produit et l'activité de cette organisation* »⁷⁸. Cette information doit à la fois être « *pertinente et utile, correspondant aux besoins de celui qui la reçoit, qui doit lui parvenir à bon escient et en temps utile pour qu'il puisse en tirer profit* »⁷⁹. Par ailleurs, le renseignement revêt une dimension téléologique. Dans ce cadre, il convient de distinguer d'une part le renseignement au service de la sécurité de l'État, de police administrative donc⁸⁰, et le renseignement d'intérêt criminel, de police judiciaire. Le premier vise surtout à « *faciliter le processus de décision des autorités (...) en réduisant les incertitudes* »⁸¹. Pour la « *Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme* » (CNR-LT), il « *recouvre l'ensemble des informations et faits révélés et analysés par le travail des services dans le but de prévenir les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, de protéger les personnes, les biens et les institutions et de défendre et promouvoir les intérêts de la France* »⁸². Le second englobe une

77 Article L512-4 du Code de la sécurité intérieure.

78 CHOPIN (O.), « Étudier le renseignement. État de l'art et perspectives de recherches », *Études de l'INSERM*, n°9, 2011.

79 BULINGE (F.) et BOUTIN (É.), « Le renseignement comme objet de recherche en SHS : le rôle central des SIC », *Communication et organisation*, n°47, 2015, p. 179.

80 Dans sa décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel rappelle « *que le recueil de renseignement au moyen des techniques définies au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure par les services spécialisés de renseignement pour l'exercice de leurs missions respectives relève de la police administrative; qu'il ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions; qu'il ne peut être mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs (consid. 9)* ».

81 COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2015, p. 26-27.

82 Coordination Nationale du Renseignement et la Lutte contre le Terrorisme, « La stratégie nationale du renseignement », juillet 2019. Disponible sur <http://www.sgdsn.gouv.fr/evenement/strategie-nationale-du-renseignement-juillet-2019/>, consulté le 17 juillet 2019.

conception de la police judiciaire « *élargie en amont et en aval par un développement des outils* » tout en y agrégeant les principes « *d'anticipation* », « *de méthodologie* » et de « *double finalité* » à la fois administrative et judiciaire⁸³. Il convient par ailleurs de souligner qu'il s'agit ici de traiter uniquement le renseignement relevant de l'État⁸⁴, du renseignement public donc, « *par opposition au renseignement privé exercé par les sociétés privées, à des fins commerciales* »⁸⁵. La gendarmerie exerçant des missions de police administrative et de police judiciaire, son approche du renseignement repose donc sur cette dualité. C'est la raison pour laquelle il convient de mieux cerner les contours du renseignement de police administrative (A) puis de police judiciaire (B).

A. Le renseignement de sécurité, une fonction stratégique de plus en plus encadrée

Le renseignement de sécurité correspond peu ou prou à ce que les théoriciens de la force publique appellent parfois la « *haute police* »⁸⁶ ou la « *police de souveraineté* »⁸⁷. Selon ces chercheurs, le renseignement est bien une fonction centrale des organisations policières qui se décline en trois approches différentes (1). En France, il est marqué par une multiplicité d'acteurs, spécialisés ou non, qui opèrent sous le pilotage de l'exécutif (2). Enjeu stratégique pour l'État, le renseignement a connu ces dernières années des efforts de rationalisation dans son encadrement juridique qui, s'il renforce sa transparence et son contrôle, revoit en partie son organisation (3).

83 FARCY (F.) et GAYRAUD (J.-F.), *Le renseignement criminel*, CNRS Ed., coll. « *Biblis* », Paris, 2010, p. 39-40.

84 « *La politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'État* », art. L811-1 du Code de la sécurité intérieure.

85 DEPRAU (A.), *Renseignement public et sécurité nationale*, thèse de doctorat en droit public sous la direction de M. Gohin, Université Panthéon-Assas – Paris II, 2017, p. 47.

86 « *Les agences de haute police recueillent des données, les transforment en renseignement et évaluent les menaces, divulguent les renseignements au besoin, les sauvegardent dans divers formats pendant une période déterminée et les suppriment lorsqu'ils perdent de leur utilité (...). La protection de la sécurité nationale, des institutions politiques et du cadre constitutionnel du pays dans les démocraties sont la raison d'être de la haute police (...). L'utilisation de sources humaines et d'infiltrateurs est toujours l'essence même de la haute police.* » in BRODEUR (J.-P.), « Haute et basse police après le 11 septembre », *Revue Criminologie*, vol. 41, n°1, 2008, p. 136.

87 MONJARDET (D.), *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris, 1996.

1. Le renseignement de sécurité, une fonction centrale des organisations policières

Il est admis que « le renseignement fait partie intégrante du travail policier »⁸⁸. Il présente trois intérêts majeurs. Le premier est de produire une aide à la décision. Les notes rédigées par les services sont ainsi destinées à informer les autorités afin de les éclairer sur des faits ou des personnes qui nécessitent un suivi particulier. Le deuxième est de réduire les vulnérabilités. En réalisant des enquêtes administratives ou en collationnant des signalements, les services de renseignement participent activement à la réduction des incertitudes. Enfin, le renseignement sert à produire des entraves tant sur des biens, des personnes ou des lieux qui sont susceptibles de présenter une menace pour la sécurité.

Bien que la communauté scientifique ne soit parfaitement unanime sur la question, le renseignement produit par les forces de sécurité intérieure se décline en trois grandes catégories qui forment le renseignement de sécurité. Il existe tout d'abord le renseignement stratégique de sécurité intérieure, chargé de la protection des institutions, très spécialisé mais pluridisciplinaire, « qui comporte des missions très variées. Il traite des enjeux de contre-espionnage et de lutte contre la criminalité, que celle-ci soit locale, nationale ou internationale. Il lutte contre les ingérences étrangères (...), l'espionnage industriel (...) et le terrorisme »⁸⁹. Il va de pair avec « le renseignement de sécurité nationale qui concerne les menaces d'origines extérieures »⁹⁰. Il s'intéresse ainsi pleinement aux enjeux de sécurité nationale et de sécurité intérieure qui recouvrent les finalités mentionnées à l'article L811-3 du Code de la sécurité intérieure⁹¹. Ce renseignement est celui exercé par les services spécialisés de renseignement et notamment la DGSI.

88 CHOPIN (O.) et OUDET (B.), *Renseignement et sécurité*, Armand Colin, Collection « Coursus », Paris, 2016, p. 67.

89 *Ibid.*, p. 66.

90 DENÉCÉ (É.), « Le renseignement intérieur », Centre français de recherche sur le renseignement (CF2R), Note de réflexion n°10, mai 2011.

91 « Pour le seul exercice de leurs missions respectives, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants : 1° L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ; 2° Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ; 3° Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ; 4° La prévention du terrorisme ; 5° La prévention : a) Des atteintes à la forme républicaine des institutions ; b) Des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ; c) Des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ; 6° La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ; 7° La prévention de la prolifération des armes de destruction massive. », art. L811-3 du Code de la sécurité intérieure.

Ensuite, au sein des organisation policières plus généralistes comme la police ou la gendarmerie nationales, le renseignement se décline le plus souvent entre « *le renseignement policier (renseignement nécessaire au travail de police) et les polices de renseignement (services de sécurité chargés de surveiller la population comme le Service central du renseignement territorial, relevant de la police, ou la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle, de la gendarmerie nationale)* »⁹². Les polices de renseignement, également appelées « renseignement territorial » ou encore « renseignement de proximité », aujourd'hui incarnées par les services de renseignement du « deuxième cercle »⁹³ concourent au « *renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation* »⁹⁴. La notion « d'information générale » d'abord employée pour le renseignement territorial⁹⁵, recouvre initialement « *les renseignements destinés à informer le Gouvernement et les représentants de l'État dans les collectivités territoriales de la République dans les domaines institutionnel, économique et social, ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence* »⁹⁶. Elle constitue ainsi une composante des polices de renseignement. Ces deux ensembles forment « *le renseignement de protection de la communauté nationale* »⁹⁷.

Le renseignement policier est davantage assimilé au renseignement de sécurité publique. Il peut « *être défini comme la collecte, la diffusion et l'exploitation d'informations dans le but de constituer des connaissances concernant les individus et les facteurs qui, dans un territoire donné, sont susceptibles de contribuer à une dégradation de la sécurité, de l'ordre ou de la tranquillité publique, afin de déterminer le niveau de risque et les modalités de protection appropriées* »⁹⁸. Sous l'influence anglo-saxonne, ce modèle de renseignement est aujourd'hui surtout assimilé à « *l'intelligence led policing* » qui se caractérise avant tout comme « *l'information orientée vers l'action* »⁹⁹. Si des

92 OCQUETEAU (F.), *Polices entre État et marché*, Les Presses de Sciences Po, Collection « Académique », Paris, 2004.

93 Il s'agit du SCRT, de la SDAO, de la DRPP et du SNRP.

94 Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, art. 1^{er}.

95 « *Pour l'information du représentant de l'État et du Gouvernement dans les conditions définies à l'article 12 du décret du 2 octobre 1985 susvisé, il est créé dans chaque direction départementale de la sécurité publique un service départemental d'information générale* », Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique, art. 4.

96 Décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation (abrogé).

97 HAYEZ (P.), « Le renseignement et le retour de l'exigence de sécurité intérieure », *Annuaire français des relations internationales 2016*, volume XVII, Université Panthéon-Assas, Centre Thucydide, 29 juin 2016, p. 152.

98 DELPEUCH (T.) et ROSS (J.), « Développer le renseignement en matière de sécurité publique dans les forces de sécurité intérieure. Étude des besoins dans le domaine du renseignement et de son analyse », *Projet INTERSECTS de l'Agence Nationale de la Recherche*, juillet 2009, p. 4.

99 *Ibid.*, p. 31.

débats existent parfois pour savoir si cette catégorie relève de la stratégie policière ou d'une mission de renseignement¹⁰⁰, il semble indéniable qu'elle s'inscrive parfaitement dans un continuum de la fonction de renseignement et donc de sécurité nationale. En effet, ce renseignement qui s'intéresse aux phénomènes délinquants émergents ainsi qu'aux problématiques locales de sécurité publique participe à la détection des signaux faibles, « ces micro-événements annonciateurs d'une atteinte grave à intégrité d'une personne ou d'un groupe, d'une organisation ou d'un territoire »¹⁰¹. En ce sens, le renseignement policier est susceptible de constituer en théorie un « troisième cercle » où se mêlent à la fois les services de sécurité publique ou d'investigation. Il intervient ainsi en amont de l'action de renseignement par l'agrégation d'informations à analyser et recouper.

Par ailleurs, de part son caractère hybride, la gendarmerie nationale est amenée à contribuer au renseignement d'intérêt militaire. Qu'il soit de dimension tactique, opérationnel ou stratégique, il est indispensable pour assurer la préparation et la conduite des opérations militaires et ainsi estomper le « *brouillard de la guerre* »¹⁰².

2. Le renseignement de sécurité marqué par une pluralité d'acteurs et une coordination centralisée

Aborder le renseignement de sécurité implique de s'intéresser à son organisation. Elle comprend tout d'abord les services spécialisés de renseignement, aussi appelés « *agences de renseignement* », au sens où il s'agit d'un organisme public « *qui dispose d'une autonomie* »¹⁰³ et qui exerce un rôle « *d'opérateur exclusif ou très dominant d'une politique publique* »¹⁰⁴. Ils comprennent les six services qui forment la communauté française du renseignement *stricto sensu*¹⁰⁵.

100MARCHAND (G.), « « Intelligence-led policing » : Stratégie policière ou mission de renseignement », *CF2R*, note de réflexion n°6, juillet 2007.

101ALLOING (C.) et MOINET (N.), « Les signaux faibles : du mythe à la mystification », *Hermès*, n° 76, 2016, p. 86.

102CLAUSEWITZ (C.-V.), *De la guerre*, 1832.

103COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, p. 37.

104Les rapports du Conseil d'État, « Les agences : une nouvelle gestion publique », La Documentation française, Paris, 2002, p. 56.

105« *Les services spécialisés de renseignement sont la direction générale de la sécurité extérieure, la direction du renseignement et de la sécurité de la défense, la direction du renseignement militaire, la direction générale de la sécurité intérieure, le service à compétence nationale dénommé "direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières" et le service à compétence nationale dénommé "traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins" », art. R811-1 du Code de la sécurité intérieure.*

A ce « premier cercle », il convient d'ajouter les services qui concourent au renseignement de sécurité. Leur statut, clairement prévu par le Code de la sécurité intérieure¹⁰⁶, leur permet d'être autorisés à recourir aux techniques de recueil de renseignement selon certaines finalités. S'ils représentent au total près d'une trentaine de services¹⁰⁷, quatre d'entre eux exercent spécifiquement une mission de renseignement de sécurité. Ils sont reconnus comme tels¹⁰⁸ et à ce titre représentés au sein de la « Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme » (CNR-LT). Il s'agit du « service central du renseignement territorial » (SCRT), de la « sous-direction de l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie » (SDAO), de la « direction du renseignement de la Préfecture de police de Paris » (DRPP) et du « service national du renseignement pénitentiaire » (SNRP). Ce « deuxième cercle » forme une communauté du renseignement *lato sensu*.

Une gouvernance de la coordination des services de renseignement est assurée par l'exécutif au titre de ses attributions de valeur constitutionnelle¹⁰⁹ ou législative¹¹⁰. Ce pilotage est réalisé depuis 2009 par le Conseil national du renseignement, formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale¹¹¹. Par décret du 14 juin 2017¹¹², l'exécutif a renforcé cette gouvernance en instituant la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNR-LT). Au nom du président de la République, « *il coordonne l'action des services spécialisés de renseignement (...), et, en tant que de besoin et pour les seules finalités du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, des autres services de renseignement (...)* »¹¹³.

106Article L811-4 du Code de la sécurité intérieure.

107Article R811-2 du Code de la sécurité intérieure.

108La Stratégie Nationale du Renseignement « *s'adresse prioritairement aux services spécialisés de renseignement (DGSE, DGSI, DRM, DRSD, DNRED et TRACFIN) et aux services de renseignement mentionnés à l'article L.811-4 du code de la sécurité intérieure (notamment SCRT, DRPP, SNRP et SDAO)* » in Coordination Nationale du Renseignement et la Lutte contre le Terrorisme, « La stratégie nationale du renseignement », juillet 2019.

109Constitution, art. 15 et 20.

110Articles L1111-1 et suivant du Code de la défense.

111Article R1122-6 du Code de la défense.

112Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme.

113Article R1122-8 du Code de la défense.

3. Les activités de renseignement saisies par le droit

Le renseignement fait partie intégrante de la stratégie de défense et de sécurité nationale. La fonction centrale de la « *connaissance et d'anticipation* »¹¹⁴ a en effet été exprimée dans le *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008. Parce que « *le renseignement est un pilier de la stratégie de sécurité nationale* »¹¹⁵, il semblait indispensable de le faire sortir d'une « *situation aléale* »¹¹⁶. En effet, sauf pour les interceptions administratives¹¹⁷, le renseignement se situait dans un quasi-*vide juridique* jusqu'à la promulgation de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015. Son vote « *ouvre une page nouvelle dans le droit français de la sécurité nationale* »¹¹⁸ puisqu'il permet désormais d'encadrer les activités de renseignement ainsi que de protéger les agents qui agissaient jusqu'ici « *en dehors de tout cadre légal* »¹¹⁹.

En dehors « *de légaliser et d'encadrer des pratiques qui apparaissent tout à fait légitimes* »¹²⁰, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement renforce le contrôle juridictionnel de ces activités. En conférant son contentieux au juge administratif¹²¹, le Conseil d'État est désormais compétent pour connaître « *des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement* »¹²².

Pourtant, si la loi de 2015 relative au renseignement renforce le contrôle et la transparence de l'activité des services de renseignement tout en leur donnant un cadre juridique cohérent, elle peut également apparaître comme un facteur de confusion en remettant en cause certains équilibres.

114« *Cette fonction couvre cinq domaines majeurs : - le renseignement ; - la connaissance des zones d'opérations ; - l'action diplomatique ; - la démarche prospective ; - la maîtrise de l'information* », in *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, La Documentation française, Paris, 2008, p. 66.

115DEPRAU (A.), *op. cit.*, p. 22.

116Propos tenus par le professeur Bertrand WARUSFEL. « *La logique de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement* », Colloque : *Le droit du renseignement*, Académie du renseignement, février 2019.

117Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.

118WARUSFEL (B.), « *Les enjeux du nouveau cadre juridique du renseignement* », in CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (dir.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la Défense*, Éditions Mare & Martin, Paris, 2016, p. 405.

119URVOAS (J.-J.) et VERCHÈRE (P.), « *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement* », commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée Nationale, n°1022, 14 mai 2013, p.38.

120*Ibid.*, p. 28.

121« *La mise en œuvre des techniques prévues par le projet de loi relevant de la police administrative, la juridiction administrative est compétente pour connaître des litiges relatifs à celle-ci* » in CE Ass., avis, 12 mars 2015, *Avis sur un projet de loi relatif au renseignement*, n°389754, consid. n°10.

122Article L841-1 du Code de la sécurité intérieure.

B. Le renseignement criminel au service de la police judiciaire

Le renseignement dans son acception judiciaire se distingue du renseignement de sécurité au sens où « *il ne n'est pas traité par les mêmes services et est juridiquement soumis à un régime distinct et cloisonné : ils ne partagent pas les mêmes fichiers, ne possèdent pas les mêmes règles en matière de surveillance, n'aboutissent pas à un traitement identique et n'ont pas la même finalité* »¹²³. Le renseignement de police judiciaire comprend tout d'abord le renseignement judiciaire, c'est-à-dire « *les informations obtenues à l'occasion de la constatation des infractions pénales, du rassemblement des preuves et de la recherche des auteurs* »¹²⁴(1). Ensuite, il s'étend à la notion plus globale de renseignement criminel qui « *comprend les informations de source ouverte ou fermée, judiciarisées ou non, relatives à un phénomène (ou à une série) délictuel ou criminel, que son caractère soit national ou international* »¹²⁵(2). Si le renseignement criminel semble en théorie se distinguer du renseignement de sécurité, il entretient cependant une certaine confusion (3).

1. Renseignement judiciaire et police judiciaire, une logique réactive au service de l'investigation

A la différence du renseignement de sécurité qui vise à réduire les incertitudes, le renseignement judiciaire « *se limite à recueillir les renseignements nécessaires à l'établissement d'une preuve* »¹²⁶. Il recouvre donc l'ensemble des méthodes et des moyens utilisés dans le cadre d'une enquête judiciaire pour confondre les auteurs. Il s'agit alors tout autant des actes de criminalistique, du recours à certaines techniques d'enquête ou de l'usage des fichiers.

Quelques années avant le renseignement de sécurité, les moyens d'acquisition des renseignements judiciaires ont fait l'objet d'un important effort d'encadrement par couches successives. Sur le plan des techniques d'investigation, la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité apparaît d'abord comme une étape majeure puisqu'elle autorise désormais les unités de police judiciaire à recourir à des techniques spéciales d'enquête particulièrement intrusives dans le cadre de procédures visant

123DE MAILLARD (C.), « La France et le renseignement criminel : entre volonté et réalité, une ambition à écrire », *Sécurité et stratégie*, n°17, 2014/2, p. 53.

124Circulaire n°175000/GEND/DOE/SDPJ/BPJ du 18 mai 2015 relative au renseignement criminel.

125*Idem*.

126BRODEUR (J.-P.), « Haute et basse police après le 11 septembre », *Revue Criminologie*, vol. 41, n°1, 2008, p. 136.

les crimes et délits les plus graves¹²⁷. A la faveur du développement des nouvelles technologies et pour lutter contre une délinquance qui utilise de plus en plus l'espace cyber, le législateur a souhaité renforcer le pouvoir des enquêteurs dans l'environnement numérique. Ainsi, la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a autorisé la captation de données informatiques, « *disposition que la loi du 13 novembre 2014 a modernisée tout en introduisant dans notre droit les enquêtes sous pseudonyme pour tenir compte du champ offert par les communications électroniques, et en particulier les réseaux sociaux. Entre-temps, la loi du 28 mars 2014 a également fixé un cadre à la géolocalisation téléphonique ou par balisage. Enfin, la loi du 3 juin 2016 a permis l'usage d'IMSI-catchers pour la captation tant de métadonnées que de communications* »¹²⁸.

En parallèle, la criminalistique a également bénéficié d'avancées significatives. Si les relevés d'empreintes digitales ou génétiques sont des dispositifs déjà éprouvés depuis de nombreuses années, de nouvelles capacités sont venues accroître les capacités d'analyse et ainsi fournir davantage de renseignements judiciaires. La police technique et scientifique développe ainsi des outils permettant l'identification d'un individu au travers d'une trace olfactive ou encore de travailler à partir de « l'internet des objet (IoT) ».

Enfin, les fichiers à « *vocation judiciaire ont pour objet la collecte et la centralisation de renseignements destinés à lutter contre des infractions bien déterminées (...), de faciliter la constatations des infractions pénales, le rassemblement des preuves et la recherche de leurs auteurs* »¹²⁹. S'ils sont « *trop nombreux et forment un ensemble trop complexe* »¹³⁰, ils demeurent néanmoins des outils précieux pour les forces de l'ordre.

127Article 706-73 et suivants du Code de procédure pénale.

128VADILLO (F.), « Techniques d'enquête numérique judiciaire : les défis d'une survie dans la modernité », *Annales des Mines*, n°3, septembre 2018, p. 58-59.

129PARIS (D.) et MOREL-A-L'HUISSIER (P.), « Rapport d'information sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n° 1335, 17 octobre 2018, p. 19.

130*ibid.*, p. 21.

2. Renseignement criminel et police judiciaire, une logique proactive au service de l'anticipation criminelle

Le concept de renseignement criminel est intégré depuis plusieurs dizaines d'années dans les institutions policières anglo-saxonnes et tend à s'exporter au sein de la police et de la gendarmerie nationales. Il repose sur une volonté d'anticipation des phénomènes criminels au travers du recours à de multiples sources d'information, des fonds documentaires et à la densification des capacités d'analyse. En somme, « *le renseignement criminel recèle ainsi toutes les caractéristiques du renseignement classique mais ses objectifs particuliers lui confèrent une dimension elle-même spécifique. Le renseignement criminel est l'outil qui permet non seulement de comprendre les réalités criminelles inconnues mais surtout de neutraliser par voie judiciaire en amont ou en aval des groupes ou des individus par nature relativement imperméables à la répression* »¹³¹. En Europe, le renseignement en matière pénale s'entend comme « *une étape procédurale, qui n'a pas encore atteint le stade de l'enquête pénale, au sein de laquelle un service répressif compétent est autorisé par le droit national à recueillir, traiter et analyser des informations sur la criminalité ou des activités criminelles en vue d'établir si des actes criminels précis ont été commis ou pourraient l'être* »¹³².

Alors que le renseignement criminel reposait surtout sur un concept et quelques structures internationales comme Europol ou Interpol, il se nourrit aujourd'hui de nouveaux outils à la faveur des développements scientifiques et juridiques. Ainsi, la gendarmerie développe par exemple des logiciels dont l'objectif est de prédire les vols et cambriolages avec un « *taux de réussite de la prédiction des événements qui se situe entre 83 % et 87 %* »¹³³. Ces capacités, permises par la conjugaison du recours aux algorithmes et aux développements de nouveaux systèmes de traitement automatisé de données¹³⁴, tendent à inverser le paradigme en passant d'une logique réactive à un posture proactive dans l'appréhension des phénomènes criminels.

A la différence du renseignement judiciaire, le renseignement criminel demeure peu encadré juridiquement. Il s'appuie pour l'essentiel sur un nouveau management de la donnée,

131 FARCY (F.) et GAYRAUD (J.-F.), *op. cit.*, p. 67.

132 Décision-cadre n°2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne.

133 https://www.lexpress.fr/actualite/societe/police-le-logiciel-d-anticipation-des-crimes-face-a-ses-detracteurs_1982812.html, consulté le 15 décembre 2018.

134 Décret n° 2013-1054 du 22 novembre 2013 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « bases d'analyse sérielle de police judiciaire » et décret n° 2014-187 du 20 février 2014 relatif à la mise en œuvre de traitements de diffusion de l'information opérationnelle au sein des services et unités de la police et de la gendarmerie nationales.

le *Big data*, et de ses nouvelles capacités d'analyse liées à l'usage de l'intelligence artificielle. Le développement de cette nouvelle approche renforce plus encore la confusion entre la police judiciaire et la police administrative.

3. Renseignement criminel, renseignement de sécurité, où l'illustration de la confusion entre police judiciaire et police administrative

L'encadrement juridique des activités de renseignement de sécurité et la logique de plus en plus proactive du renseignement criminel illustre la réduction de la dichotomie entre les mesures de police administrative et celles de police judiciaire.

Ce flou est d'abord visible dans la finalité des mesures. En effet, alors que la police administrative est préventive, la police judiciaire n'est plus seulement répressive mais aussi anticipative. La distinction, jusqu'ici fondée sur le critère finaliste des actions de police, tend dès lors à s'estomper. En l'espèce la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ou du terrorisme¹³⁵, illustre cette porosité croissante au sens où des mesures de police administrative viennent prévenir la commission d'infractions pénales. Dans ce contexte, le critère organique devient plus pertinent que le critère finaliste puisque « *l'importance de l'autorité de référence pour identifier la nature d'une opération de police : ce n'est pas lorsqu'elles sont utilisées à des fins de prévention mais lorsqu'elles sont mises en œuvre sous l'autorité du Premier ministre que ces activités constituent des mesures de police administrative* »¹³⁶.

Par ailleurs, cette police judiciaire de plus en plus précoce s'observe dans l'anticipation croissante de la répression. Ainsi, et notamment en matière terroriste, le droit « *n'incrimine plus seulement des comportements intrinsèquement menaçants pour l'ordre public mais l'ensemble des conduites satellites de l'acte terroriste* »¹³⁷. En multipliant ces infractions préventives, autrement appelées « *prévention pénale* »¹³⁸, le législateur accentue l'affaiblissement du critère finaliste. Le

135La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées et du terrorisme sont des finalités mentionnées à l'article L811-3 de Code de la sécurité intérieure pour lesquelles les services de renseignement sont susceptibles de recourir aux techniques de recueil du renseignement mentionnées au titre V du même code.

136BEDARRIDES (E.), « Des écoutes au renseignement : un exemple de la distinction entre les polices judiciaire et administrative, *AJDA*, n°36, 2 novembre 2015, pp. 2026-2034.

137CAHN (O.), « Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre. Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, Éditions A. Pédone, n° 38, Paris, 2016, p. 99.

138ALIX (J.) et CAHN (O.), « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *RSC*, 2017, p. 845.

renseignement de sécurité est alors possiblement envisagé comme une « *pré-enquête judiciaire* » puisque « *si les informations recueillies par les services spécialisés de renseignement ne peuvent pas directement servir de preuve pour une infraction commise, elles permettront (et permettent déjà) de faire démarrer une enquête ou une instruction* »¹³⁹.

Cette confusion est également visible dans les moyens employés. La loi 2015-912 du 24 juillet 2015 a légalisé des techniques au profit des services de renseignement qui étaient jusqu'alors réservées aux services de police judiciaire depuis l'adoption de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. De la sorte, cet alignement contribue là encore « *à fragiliser le critère finaliste dans sa conception matérielle* »¹⁴⁰ puisque les moyens employés pour prévenir des atteintes à l'ordre public sont désormais les mêmes que ceux utilisés dans le cadre de la recherche des auteurs d'infractions.

Section 3 : Intérêt du sujet

L'intérêt principal de cette thèse réside dans le fait qu'elle vient, dix ans après le rattachement organique de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, faire un point d'étape sur l'importante transformation de cette fonction au sein de l'arme et ainsi de mieux en comprendre les enjeux à venir.

En effet, depuis 2009, la fonction de renseignement de la gendarmerie s'est profondément transformée tant dans son organisation interne que dans son positionnement institutionnel. Jusqu'à cette période, son modèle reposait schématiquement en interne sur deux organisations parallèles. Tout d'abord, le renseignement de police était déjà intégré aux missions dévolues aux unités territoriales au travers d'une approche généraliste. Les militaires recevaient ainsi pour mission de recueillir de l'information au cours de leur service, peu importe leur nature. Ils rédigeaient alors un message d'information aux échelons hiérarchiques supérieurs chargés de les traiter. En parallèle, les informations liées aux personnes étaient intégrées dans le « fichier alphabétique de recherches » (FAR) qui constituait la « mémoire de l'institution ». Ensuite, le renseignement de sécurité intérieure était surtout l'apanage des

139PARIZOT (R.), « Surveiller et prévenir... à quel prix ? Commentaire de la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement », *JCP*, n°41, 5 octobre 2015, pp. 1816-1824.

140HERRAN (T.), « La distinction entre police administrative et police judiciaire à l'aune de la relative au renseignement », *Université de Bordeaux, Montesquieu Law Review*, n°4, mars 2016.

unités d'investigation pour réaliser des « pré-enquêtes judiciaires » dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée voire du terrorisme. Ainsi, les interceptions de sécurité autorisées depuis la loi de 1991 relative au secret des correspondances¹⁴¹ relevaient surtout de la compétence des sections de recherches. Par ailleurs, toutes les informations relatives au terrorisme ou à la subversion violente étaient centralisées au « bureau de la lutte antiterroriste » (BLAT), installé à « sous-direction de la police judiciaire » (SDPJ) de la direction générale de la gendarmerie nationale¹⁴². Le renseignement territorial et d'information générale étaient pour leur part de la responsabilité exclusive des renseignements généraux, direction uniquement constituée de fonctionnaires de police¹⁴³. En synthèse, dans cette organisation, la gendarmerie recueillait de l'information à son profit et transmettait le cas échéant des renseignements « incidents » liés à la sécurité intérieure ou au renseignement territorial aux services compétents.

Au cours des dix dernières années, ce modèle a complètement été remis en question. La gendarmerie s'est tout d'abord vue reconnaître pour la première fois une compétence réelle et autonome en matière de renseignement¹⁴⁴. Cette évolution l'a conduite à opérer différentes évolutions. En interne, elle a renforcé ses propres structures en créant des postes spécifiques « d'officiers adjoint renseignement » (OAR) dans chaque département dès 2010. Surtout, elle a créé *ex nihilo* son propre service de renseignement en 2013, la « sous-direction de l'anticipation opérationnelle » (SDAO)¹⁴⁵. Son positionnement institutionnel a également été modifié. D'abord exclue de la SDIG suite à la réforme du renseignement 2008¹⁴⁶, la gendarmerie intègre progressivement son organisation à partir de 2010¹⁴⁷. Ce mouvement se poursuit et s'accroît même dans le cadre du « service central du renseignement territorial » (SCRT). Dans le même

141Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.

142Arrêté du 8 août 2003 modifiant l'arrêté du 5 mai 1995 portant organisation en bureaux de la direction générale de la gendarmerie nationale.

143Arrêté du 6 novembre 1995 relatif à l'organisation et aux missions de la direction centrale des renseignements généraux et de ses services déconcentrés.

144« Elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations », loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, art. 1^{er}.

145Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale.

146Circulaire NORINT/K/08/00139/C, Réorganisation des services de renseignement du ministère de l'Intérieur, mise en place de l'organisation territoriale, 29 février 2008.

147« Depuis le début de l'année 2010, environ 120 gendarmes sont affectés au sein des services départementaux d'information générale (SDIG) de la sécurité publique, ainsi qu'à l'échelon central, afin d'améliorer la qualité et la fluidité des échanges d'informations entre les deux forces. » in CARREZ (G.), « Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances 2012 », annexe n° 40 « Sécurité », Assemblée nationale, n° 3805, 12 octobre 2011, p. 26.

mouvement, l'institution déploie son propre fichier de renseignement, parallèle à celui de la police nationale¹⁴⁸. De fait, elle améliore les conditions du recueil et du partage de l'information.

Surtout, la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 est venue consacrer cette redistribution des rôles. En interne, elle a entériné implicitement le partage de la fonction de renseignement entre l'administratif (SDAO) et le judiciaire (SDPJ - sections de recherches). Elle a entraîné également une transformation de l'organisation interne de l'institution pour satisfaire aux nouvelles exigences du contrôle des demandes et de la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement. Sur le plan des compétences, la loi a aligné celles de la gendarmerie nationale sur les autres services et surtout du SCRT. Cette nouvelle visibilité de l'institution la pousse plus encore à revendiquer une place plus importante dans le « continuum de renseignement ».

La nouvelle « incarnation » de la fonction de renseignement de la gendarmerie au travers surtout de la SDAO permet enfin à l'arme d'intégrer progressivement les structures de coordination de la lutte contre le terrorisme. Dans un contexte marqué par la prise en compte croissante de cette menace, elle est ainsi amenée à prendre toute sa place au même titre que les autres institutions.

Si une première lecture rapide de ces évolutions traduit au sein de l'institution une croissance du renseignement de sécurité au détriment du renseignement à finalité judiciaire, il n'en est rien. En effet, en parallèle à ce mouvement, la gendarmerie investit aussi dans ses structures de renseignement criminel en créant là encore un service dont la dénomination ne fait aucun doute sur ses ambitions, le « service central de renseignement criminel » (SCRC)¹⁴⁹, structure en miroir du SIRASCO de la DCPJ institué en 2010¹⁵⁰. S'appuyant sur de nouvelles capacités d'échanges et d'analyse des renseignements judiciaires¹⁵¹, elle développe le « *concept d'anticipation judiciaire/renseignement criminel qui constitue une niche pleine de promesses* »¹⁵². Entre « anticipation opérationnelle » et « anticipation judiciaire », il n'y a qu'un pas. Y a-t-il de la

148Décret n° 2011-340 du 29 mars 2011 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion de l'information et la prévention des atteintes à la sécurité publique.

149Arrêté du 13 mars 2015 portant création du service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale de Pontoise (Val-d'Oise).

150Arrêté du 27 août 2010 modifiant l'arrêté du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police judiciaire.

151Décret n° 2014-187 du 20 février 2014 relatif à la mise en œuvre de traitements de diffusion de l'information opérationnelle au sein des services et unités de la police et de la gendarmerie nationales.

152Propos recueillis lors d'un entretien avec M. Floran VADILLO, ex-conseiller du ministre de la Justice, le 17 octobre 2018.

place pour deux organisations distinctes ? Quels choix peuvent s'offrir à la gendarmerie ? Comment s'opèrent les arbitrages ?

En étudiant les conséquences de ces dix années d'évolutions juridiques et administratives de la fonction de renseignement de la gendarmerie, cette thèse permet tout d'abord de mieux la situer au sein de la communauté élargie du renseignement en France. Comment est-elle parvenue à se faire reconnaître de telles compétences ? Dans quelles conditions et pour quels résultats ? Dès lors, nous sommes amenés à questionner son identité. En effet, la normalisation et la complexification des activités de renseignement peuvent conduire à s'interroger sur l'adaptation d'une force de police généraliste à ce nouvel environnement. La gendarmerie peut-elle être considérée comme un service de renseignement comme les autres ?

En outre, en ne consacrant que certaines entités de la gendarmerie nationale compétentes en matière de renseignement, la loi du 24 juillet 2015 semble encore questionner son unité fonctionnelle et donc son modèle intégré. Cette segmentation ne serait-elle pas de nature à « policieriser » son organisation au risque de renforcer la confusion avec la police nationale ?

Par ailleurs, cette thèse aborde l'adaptation d'une institution policière généraliste aux exigences du droit du renseignement et des incidences de ce dernier sur son organisation interne. A l'instar de la police judiciaire au XXe siècle, l'institution peut être alors confrontée à des choix importants afin de trouver un équilibre entre une nécessaire spécialisation de ses structures et la permanence de son modèle. Les présentations à venir ouvrent ce débat ancien qui la encore questionnent fondamentalement l'identité de l'arme.

Dans la continuité, cette étude peut apporter un éclairage sur l'articulation entre le renseignement de sécurité et celui à finalité judiciaire. Alors qu'il semble que la croissance du premier se soit faite ces dernières années au détriment du second, une approche comparée de ces deux domaines permet d'alimenter les débats autour des interactions entre police administrative et police judiciaire. Le renseignement de police judiciaire, jadis dépositaire du renseignement de sécurité intérieure au sein de l'arme a-t-il vraiment perdu son positionnement hégémonique ? Si oui, au profit de quels équilibres ? Sinon, quelles transformations sont venues réorienter sa trajectoire ?

Au-delà, étudier la prise en compte de la fonction de renseignement par la gendarmerie nationale au prisme des dispositions de la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 et de la gouvernance de cette politique publique, conduit à réfléchir sur la pertinence et la transformation progressive du modèle français de police. En effet, l'étude du renseignement pose la question de la coordination entre les services et donc de la place de la gendarmerie nationale dans son organisation générale. Quelle est-elle exactement ? Au détriment de quels services la gendarmerie s'est-elle faite une place au sein de l'appareil de renseignement et pour quelle cohérence d'ensemble ? En somme, ces travaux permettront de déterminer si le renseignement, marqueur d'une certaine convergence entre la gendarmerie et la police nationales, ne constitue pas une première remise en cause de sa singularité.

Enfin, alors que des discussions semblent s'amorcer sur la rédaction d'un nouveau *Livre blanc*, d'une loi de programmation pour la sécurité intérieure¹⁵³ et d'une seconde loi relative au renseignement en 2020¹⁵⁴, ces travaux sont susceptibles de mettre en exergue quelques évolutions juridiques envisageables afin de rationaliser certains aspects du droit du renseignement et de son organisation.

Section 4 : Méthodologie de la recherche, problématique et objectif de la démonstration

L'étude de la fonction de renseignement au sein de la gendarmerie nationale repose à la fois sur du droit Constitutionnel et du droit administratif qui encadrent les activités de renseignement. Son appréhension nécessite surtout une étude des différentes lois relatives à la sécurité en général. C'est pourquoi cette thèse comprend surtout des éléments de droit public et de science administrative. Parce que « *le renseignement, enjeu de pouvoir, est en train de muer en instrument de pouvoir* »¹⁵⁵, ces travaux se fondent également sur des éléments de science

153« *Pour traduire ces orientations, le ministre de l'Intérieur et le secrétaire d'État engageront dès cet été, la rédaction d'un livre blanc sur la sécurité intérieure ainsi que d'une future loi de programmation* », déclaration de politique générale d'Édouard Philippe, Premier ministre, Assemblée nationale, 12 juin 2019.

154« *Le gouvernement devrait bientôt se pencher sur une nouvelle loi renseignement. Alors que l'actuelle loi remonte à 2015, certains dispositifs étaient mis en place à titre expérimental. Forcément, il y aura une nouvelle loi car un certain nombre de dispositifs arrivent à échéance en 2020. Il s'agira d'en faire le bilan et de les pérenniser éventuellement* », explique Laurent Nuñez » in <https://www.rtl.fr/actu/politique/laurent-nu-ez-sur-rtl-forcement-il-y-aura-une-nouvelle-loi-renseignement-7797756668>, consulté le 25 juin 2019.

155VADILLO (F.) et PAPAEMMANUEL (A.), *Les espions de l'Élysée*, Tallandier, Paris, 2019, p.8.

politique sans pour autant en faire leur déterminant essentiel. Au-delà du droit public, cette thèse s'étend au droit pénal et à la procédure pénale, notamment dans une logique comparative entre les dispositions de police administrative et de police judiciaire. Enfin, il paraît important de s'appuyer sur des éléments historiques afin de mieux comprendre les enjeux contemporains.

Au sujet de la méthodologie employée, celle-ci se veut tout d'abord chronologique. Une première étape consiste à analyser les textes antérieurs à 2009 ainsi que ceux directement liés à la gendarmerie nationale. Il s'agit ici de comprendre à la fois comment la gendarmerie aborde cette fonction dans ses textes organiques depuis sa création et quelle en a été l'évolution au cours du XXe siècle. Ensuite, l'étude des textes relatifs à la sécurité des années 1990 et 2000 permet de pour mieux comprendre quelle était la place et les prérogatives de la gendarmerie dans le dispositif de renseignement à l'aube de l'adoption de la loi de 2009 relative à l'arme. La seconde étape de la méthodologie repose sur l'étude du processus de reconnaissance de la compétence de renseignement à la gendarmerie nationale. Si quelques éléments sont présents dans la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, l'étape majeure intervient dans le cadre de la publication du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 qui laisse entrevoir les futures discussions parfois houleuses à propos de la loi de 2009 relative à la gendarmerie. En parallèle et au cours de la même période, il s'agit aussi d'aborder les réformes du renseignement de 2008 et 2013 ainsi que leurs conséquences. Cette étape apparaît comme déterminante puisqu'elle permet de faire un point de situation sur la place de la gendarmerie dans l'appareil de renseignement au moment des discussions liées à la loi du 24 juillet 2015. L'analyse de ce dernier texte et de ses dispositions réglementaires constitue un stade majeur de cette thèse puisqu'elle ouvre le débat sur les nouvelles exigences qui s'imposent à l'institution. En définissant le périmètre de ses compétences et son rôle, la loi de 2015 relative au renseignement replace plus précisément la gendarmerie dans l'organisation du renseignement. Cependant, ces prérogatives nouvelles s'accompagnent de dispositifs de contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire tout aussi nouveaux. Leur examen témoigne d'une convergence entre la gendarmerie nationale et les services spécialisés de renseignement.

Au delà de cette nécessaire approche chronologique qui met en exergue le processus de reconnaissance de la gendarmerie comme un service de renseignement à part entière, il s'agit

ensuite de replacer la fonction de renseignement de la gendarmerie dans son environnement. Comme cité précédemment, la police judiciaire a longtemps monopolisé cette fonction dans l'institution. C'est la raison pour laquelle il convient, par une approche comparée, d'étudier les nouvelles interactions entre le renseignement à finalité judiciaire et celui de sécurité. Il est ainsi apparu indispensable de revenir sur les textes liés à l'exercice de la police judiciaire qui ont façonné la construction de l'organisation du renseignement à finalité judiciaire au sein de l'arme, que ce soit au sujet de la criminalistique, des fichiers ou des techniques d'enquête. L'environnement de la fonction de renseignement de la gendarmerie implique également la coordination avec les autres services. C'est pourquoi une partie importante de cette thèse s'intéresse aux interactions avec ces derniers en s'appuyant sur les dispositions juridiques qui régissent en théorie les relations et les arbitrages entre eux.

Le cadre juridique de la fonction de renseignement de la gendarmerie étant posé, les travaux de recherches ont ensuite consisté à présenter leur traduction matérielle en termes d'organisation, de moyens ou de structures de coordination. Cette étape est nécessaire puisque leur confrontation avec les compétences de l'institution et les architectures des autres services invite le chercheur à s'intéresser à leurs points communs, leurs différences mais aussi leur cohérence d'ensemble.

Cependant, les problématiques de renseignement dépassent le cadre rigide des dispositions juridiques et les aspects organisationnels. Elles sont aussi l'objet de rivalités, d'enjeux de pouvoir et de considérations corporatistes. Pour en saisir toute la mesure, il est apparu nécessaire de les analyser. Plusieurs sources sont alors utiles. Les rapports parlementaires rédigés par des commissions d'enquête ou permanentes apportent des éclairages intéressants puisque les auditions réalisées dans ce cadre constituent souvent une tribune où s'expriment les protagonistes pour faire passer des messages à la représentation nationale et au-delà. De même, des lectures parallèles d'ouvrages spécialisés ont permis de mieux saisir le contexte de la rédaction des textes, leur philosophie ainsi que la volonté des gouvernants ou des protagonistes. Dans la continuité, les sources journalistiques ou les témoignages apportent parfois des éléments précieux. Les travaux universitaires nourrissent également cette ambition de saisir la complexité d'un domaine souvent secret. Cette approche globale permet d'agrégier différents points de vue et ainsi de sortir des postures idéologiques et dogmatiques portées le plus souvent par des acteurs partisans.

Cette étape dépassée, il a semblé intéressant de recueillir différents témoignages d'acteurs concernés tant auprès de la hiérarchie de la gendarmerie, de parlementaires, de journalistes spécialisés ou encore de personnalités politiques. Cette méthode était indispensable au regard du sujet traité. En effet, les enjeux soulevés sont le plus souvent ignorés puisqu'ils relèvent de débats et des organisations internes aux administrations. Il s'agit surtout de non-dits, de logiques et postures partisans qui ne sont connues que par les acteurs eux-mêmes. Si leur portée est parfois discutable au regard du caractère souvent très subjectif des propos recueillis, ces entretiens présentent l'intérêt de collationner différentes approches qui nourrissent la réflexion du chercheur et qui lui font prendre toute la mesure du caractère central des relations humaines dans la prise en compte des problématiques de renseignement.

Fil conducteur de cette thèse, l'appréhension du sujet par le prisme du droit public permet de se dégager des approches partisans et des discours orientés. Dès lors, son objectif est de questionner objectivement les organisations en confrontant la norme et la pratique dans un domaine à la fois discret et stratégique. S'inscrivant dans le cadre de la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, elle tente plus spécifiquement d'en mesurer les effets sur une organisation qui semble redécouvrir cette fonction tout en cherchant encore à trouver sa place au sein du ministère de l'Intérieur dix ans seulement après l'avoir intégré.

La démonstration des travaux s'articulera autour de deux parties. Une première partie permettra démontrer que la gendarmerie nationale est désormais considérée comme un acteur à part entière de la communauté élargie du renseignement et qui dispose du même encadrement juridique de ses activités (**PARTIE I**). Malgré cette convergence avec les services de renseignement, la gendarmerie nationale cultive néanmoins son historique singularité par la traduction de cette fonction dans son organisation et qui transparaît également dans son positionnement institutionnel (**PARTIE II**).

PREMIÈRE PARTIE :

LA GENDARMERIE NATIONALE, UN

ACTEUR À PART ENTIÈRE DU

RENSEIGNEMENT

Les dix dernières années ont été pour la gendarmerie celles de la réappropriation de sa mission de renseignement. Cette prise de conscience est intimement liée à deux facteurs essentiels que sont d'une part l'évolution du contexte sécuritaire et d'autre part, l'aboutissement du processus de son intégration au sein du ministère de l'Intérieur¹. Pour répondre à ces nouveaux enjeux, et à l'heure où « *la connaissance et l'anticipation* »² deviennent une fonction importante de la stratégie française de défense et de sécurité nationale, la gendarmerie consolide cette compétence, jusqu'ici surtout implicite et peu reconnue, tant sur le plan juridique³ qu'organisationnel⁴.

Ce faisant, lorsque intervient en 2015 la « *légalisation du renseignement* »⁵, l'arme se voit reconnaître comme un membre du « deuxième cercle » de la communauté du renseignement⁶ (**titre 1**). Bien qu'elle soit une institution généraliste de sécurité, le législateur a ensuite fait de choix de lui confier de très larges prérogatives qui répondent aux mêmes exigences que pour les services spécialisés de la communauté du renseignement (**titre 2**).

1 Ce processus débute en 2002 par la parution du décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et s'achève en 2009 par la loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie.

2 *Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, La documentation française, Paris, 2008.

3 La loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale précise dans son article 1^{er} « *qu'elle contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme* ».

4 Par arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, « la sous-direction à l'anticipation opérationnelle » est créée.

5 LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.), (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016, p. 187.

6 Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.

Titre 1 – Une reconnaissance tardive au sein de la communauté élargie du renseignement

Ce n'est seulement qu'en 2009 que la compétence de renseignement de la gendarmerie nationale est reconnue malgré ses huit siècles d'histoire, son maillage territorial et son engagement sur l'ensemble du spectre de la sécurité publique⁷. Cette reconnaissance tardive interpelle pour une institution sur laquelle l'État s'est largement reposé afin d'administrer les zones rurales mais aussi le renseigner sur les mouvements sociaux, les événements d'ordre public ou les faits relatifs à la sécurité nationale. Une seconde étape significative intervient en 2013 avec la reconnaissance politique de la fonction de renseignement de la gendarmerie⁸ puis de sa structuration autour de la « sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) »⁹. Cette reconnaissance est achevée en 2015 au travers de la loi relative au renseignement qui, aux termes de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, reconnaît la gendarmerie compétente pour quatre des sept finalités prévues par le texte¹⁰.

Les textes organiques qui codifient ses missions depuis le XVIII^e siècle en font pourtant un instrument de surveillance et d'information permis par son maillage territorial serré. Malgré cette organisation, la perte d'influence de la gendarmerie sur le renseignement est manifeste jusqu'à la fin des années 2000, à tel point qu'à l'aube de l'adoption de la loi du 3 août 2009, la question de la permanence de cette mission lui est discutée (**chapitre 1**). Pour autant, dans un contexte marqué par un repositionnement de l'arme auprès du ministère de l'Intérieur ainsi que des réformes importantes des services spécialisés, la fonction de renseignement de la gendarmerie nationale est finalement sauvegardée mais surtout consolidée à la suite d'après débats (**chapitre 2**).

7 Loi n°2009-971 du 3 août 2009, prec. cit.

8 Discours de M. Manuel VALLS, ministre de l'Intérieur, 17 juin 2013 : « *J'entends que l'on tire toutes les conséquences de l'appartenance de la gendarmerie au ministère de l'intérieur. Celle-ci a un éclairage indispensable à apporter au regard des mutations sociales et territoriales très fortes qui sont à l'œuvre dans les territoires urbains, péri-urbains et ruraux dont elle a la charge. Sa contribution et sa participation aux missions de renseignement doit donc être également reconnue à sa juste mesure* », disponible sur <http://discours.vie-publique.fr/notices/133001469.html>, consulté le 26 juin 2016.

9 Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale.

10 Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015, prec. cit.

Chapitre 1 : Le renseignement dans la gendarmerie nationale, une mission essentielle longtemps fragilisée

La mission de renseignement s'inscrit pleinement dans la polyvalence du gendarme et demeure consubstantielle à son service. Ainsi, les différents textes relatifs à l'arme rappellent que la surveillance des populations constitue son essence. Le renseignement en est une mission incidente. Dans ce cadre, et dans une période où la gendarmerie demeure la seule force de police unifiée sur le territoire national, sa place dans l'organisation du renseignement en France est reconnue. Pour autant, l'arme est surtout considérée comme un capteur au profit d'autres services (**section 1**). Cette doctrine relativement passive et l'environnement tant institutionnel que juridique entraînent une perte d'influence constante de la gendarmerie sur le champ du renseignement tout au long du XXe siècle. Ce déclin s'explique par la multiplication des missions qui lui sont confiées ainsi que par la montée en puissance du processus d'étatisation de la police nationale (**section 2**).

Section 1 : Le renseignement, une mission consubstantielle à la gendarmerie

Le renseignement dans la gendarmerie ne peut pas être dissocié de sa mission de surveillance qui constitue l'une de ses finalités essentielles. Son caractère central est rappelé dans les différents textes organiques relatifs à l'arme et notamment dans le décret organique du 20 mai 1903 qui reste en vigueur jusqu'en 2009 (A). Sa pratique s'observe dans le service des gendarmes (B).

A. Une mission centrale rappelée dans les multiples textes organiques relatifs à l'arme

Ce rôle central du recueil de l'information est inscrit dans la doctrine de la gendarmerie depuis sa sédentarisation¹¹. Il ne s'agit pas d'une mission spécifique mais plutôt incidente de son service de surveillance générale (1) dont la pratique est strictement encadrée (2).

1. Une mission incidente de la surveillance générale

La pratique du renseignement au sein de la gendarmerie s'appuie sur une longue tradition dont le socle demeure la surveillance des populations. Cette dernière constitue dès 1778 la raison d'être de son service. Ainsi, « *il est fait chaque jour par deux hommes de chaque brigade, une tournée sur les grands chemins et chemins de traverse, ainsi que dans les bourgs, villages, hameaux, châteaux fermes et lieux suspects du district* »¹². Ce contrôle exercé sur le corps social est renforcé par le logement impératif en caserne et par « *l'affectation de personnels originaires de la région qui maîtrisent les langues régionales et qui ont une connaissance précise des circonscriptions à couvrir* »¹³. L'ensemble des informations perçues fait l'objet « *de correspondances entre brigades sur tout ce qui concerne la sécurité publique* »¹⁴ afin de favoriser leur diffusion et de permettre d'éventuels recoupements et enrichissements.

La loi du 16 février 1791 renforce le rôle de la gendarmerie en matière de surveillance des populations. L'institution est présente sur l'ensemble du spectre de la sécurité publique qui va de la « *surveillance des routes* », à celle « *des brigands* » en passant par une présence systématique sur « *les foires et marchés* »¹⁵. Cette doctrine lui confère donc un potentiel important en matière de captation des informations.

L'ordonnance de 1820 portant règlement sur le service de l'arme évoque la transmission de ces informations au ministre de l'Intérieur, témoignant ainsi du rôle prégnant de la gendarmerie en matière de renseignement¹⁶. Ensuite, l'article 45 du même texte complète cette

11 La sédentarisation des maréchaussées est actée par un édit du 9 mars 1720.

12 Ordonnance royale du 18 avril 1778 concernant la maréchaussée, titre IV, article 1er.

13 ERZEN (F.), « Du bon usage de l'ancrage territorial ou la vraie tactique du gendarme » in *Revue Historique des Armées*, n°248, 2008, p.3.

14 Ordonnance royale du 18 avril 1778 concernant la maréchaussée, titre IV, article 1er.

15 Loi organique du 28 Germinal an VI, Titre II, article 1^{er}.

16 « *Les ordres à donner pour la police, la sûreté de l'État, la tranquillité intérieure, le maintien de l'ordre public (...), émanent de notre ministre de l'intérieur. Il lui est rendu compte du service journalier et*

obligation d'information en envisageant des comptes-rendus immédiats aux représentants de l'État « *sur les événements de nature à troubler la tranquillité publique* ». Ces événements, listés dans ce même article, couvrent à la fois les crimes et délits graves mais aussi les actions qui touchent à la sûreté de l'État (espionnage, provocations à la révolte...). L'article 61 entérine enfin son rôle en matière de recueil et de transmission du renseignement¹⁷. Celui-ci est adressé aux préfets par le biais « *de correspondances* » et « *communiqué aux commissaires généraux de police* »¹⁸.

Le décret organique du 20 mai 1903, en vigueur jusqu'en 2009, ne bouleverse pas cette doctrine. Il rappelle le devoir d'information de l'arme « *sur tous les événements intéressant l'ordre public ou la sûreté de l'État* »¹⁹. Cette compétence sur le champ de la « sûreté de l'État » est rappelée à l'article 53 et s'illustre par le recueil d'informations sur les « *grèves, émeutes populaire, attentats anarchistes, complots, provocations à la révolte, découvertes de dépôts d'armes ou de munitions, d'ateliers clandestins de fabrication d'explosif* ». Les gendarmes reçoivent également pour mission de recueillir des renseignements relatifs « *à la défense nationale tels que les faits d'espionnage, attaques contre les postes et sentinelles, provocations de militaires à l'indiscipline, à la désertion...* ».

Aux termes de la lecture des différents textes organiques relatifs à la gendarmerie, il ressort que la doctrine en matière de recueil de l'information s'inscrit toujours dans le cadre de la surveillance qu'elle exerce sur son territoire. La mission « autonome » de renseignement n'existe donc pas. Toutefois, cette captation de l'information est au centre de son action, puisqu'elle éclaire et oriente son service qu'il soit d'ordre administratif, judiciaire ou militaire. Ce caractère essentiel du recueil d'information nécessite un strict encadrement de sa pratique.

habituel de la gendarmerie de celui qu'elle fait d'après les réquisitions des autorités, ou en exécution des lois et règlements d'administration publique de toutes les arrestations, des conduites de brigade en brigade, des transfèremens de prisonniers, prévenus ou condamnés des escortes de deniers royaux, des courriers des malles et des voitures publiques chargées de fonds du Gouvernement de la surveillance exercée sur les mendiants, vagabonds, gens sans aveu ou repris de justice, ainsi que de toutes les tentatives contre la sûreté des personnes et des propriétés », art. 41 de l'ordonnance de 1820.

17 « *La gendarmerie doit communiquer sur-le-champ aux autorités civiles les renseignements qu'elle reçoit et qui intéressent l'ordre public. Les autorités civiles lui font les communications qu'elles reconnaissent utiles au bien du service* », art. 61 de l'ordonnance de 1820.

18 Article 70 de l'ordonnance de 1820.

19 Décret organique du 20 mai 1903, art. 51.

2. Une mission strictement encadrée

L'encadrement de la mission de surveillance, et donc de renseignement, s'exprime surtout pour les gendarmes par le port obligatoire de l'uniforme et l'interdiction de s'intéresser aux questions politiques.

Historiquement, la surveillance exercée par la gendarmerie est qualifiée de « *bonne surveillance, franche, dévouée et désintéressée* »²⁰. Cette image positive est intimement liée à l'action en uniforme qui fait du gendarme l'image inversée du mouchard ou de la police politique. Dans sa culture, elle se refuse à une surveillance qui ne s'afficherait pas. C'est ainsi que « *la multiplication des signes de reconnaissance de la gendarmerie, de l'uniforme à la moustache, lui permet d'échapper à la honte de la dissimulation et de l'espionnage* »²¹. Cette obligation du port de l'uniforme en toutes circonstances est ainsi rappelée dans l'ensemble des textes relatifs à l'arme depuis la période révolutionnaire. La pratique du renseignement se veut donc ouverte. Ce *modus operandi* est la marque d'un certain équilibre pour des militaires qui disposent d'une réelle proximité avec la population et qui sont de fait dépositaires « *d'un certain savoir sur le ressort administratif de leur compétence, savoir construit au fil des connaissances, des conversations et des tournées, savoir orienté aussi, selon les opinions qui leur sont propres, mais savoir toujours utile aux responsables de la police* »²².

« *Napoléon a vite compris le parti qu'il pouvait tirer d'un corps militaire disséminé à travers le pays pour réprimer le brigandage, rétablir l'ordre et affirmer son pouvoir* »²³. Il n'hésite pas à se reposer sur lui pour savoir « *tout ce qui se passe en France* »²⁴ et singulièrement sur la vie politique. Pour éviter la répétition d'éventuelles déviances constatées pendant cette période²⁵, le décret du 1^{er} mars 1854 interdit à la gendarmerie nationale « *de recevoir des missions occultes de nature à lui enlever son caractère véritable* »²⁶. Cette interdiction des missions occultes est rappelée dans le décret de 1903 dans des termes strictement identiques à ceux du décret de

20 LUC (J.-N.), (dir.), *Gendarmerie, État et société au XIXe siècle*, La Sorbonne Éditions, Paris, 2002, p. 227.

21 *Idem.*

22 *Idem.*

23 *Ibid.*, p. 37.

24 *Ibid.*, p. 38.

25 Sur ordre de l'Empereur et sous contrainte, l'institution participe ainsi à des missions de police secrète pour des opérations ciblées comme « *l'arrestation de Pichegru en 1804, l'enlèvement du duc d'Enghien la même année et l'arrestation du pape Pie VII en 1809. Alors dirigée par le maréchal de Moncey, proche de Bonaparte, l'arme a également en charge la surveillance des opposants au régime. Ce contexte favorise enfin l'émergence des premiers débats autour de l'action en uniforme des gendarmes* » in BROUILLET (P.), « Manuel d'histoire : de la maréchaussée à la gendarmerie », Société Nationale de l'Histoire et du Patrimoine de la Gendarmerie [en ligne] in <http://www.force-publique.net/sources/Livres/Manuel/Manuel-04.html>, consulté le 14 décembre 2017.

1854²⁷. De même, l'article 78 interdit à la gendarmerie « *de s'immiscer, en aucune circonstance, dans les questions qui touchent à la politique* »²⁸.

L'historien voit dans cette culture singulière de la pratique du renseignement « *la finalité stratégique d'une distinction implicite entre les missions des soldats de la loi, en uniforme, et les besoins des policiers civils, jugées dégradantes et perçues comme telles par l'opinion. La sauvegarde de l'identité militaire de la gendarmerie est présentée comme l'une des garanties de sa réputation, indispensable à son influence sur les populations* »²⁹. Si l'action en uniforme a connu quelques inflexions internes depuis les années 1980 pour l'exercice de la police judiciaire surtout, l'interdiction des « *missions occultes* » demeure.

Considérant cette pratique relativement massive et ostensible du recueil d'information, il convient de mieux cerner la place de la gendarmerie dans le dispositif de renseignement en France.

B. Une place relative dans l'organisation du renseignement en France tout au long du XIXe et du XXe siècle

Parce que le renseignement ne constitue pas une mission autonome de la gendarmerie et que les informations perçues ne font pas nécessairement l'objet de valorisation en interne, l'arme est surtout considérée comme un capteur, certes important, au profit d'autres services ou institutions (1). L'État fait cependant appel à son potentiel lors des périodes troublées ou à des fins politiques jusqu'au début de la Ve République (2). La période des années 1980 et 1990 est néanmoins marquée par une tentative de développement d'une fonction de renseignement densifiée pour faire face notamment aux troubles constatés en Corse (3).

26 Décret du 1^{er} mars 1854 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie nationale, art. 119.

27 Décret du 20 mai 1903, prec. cit., art. 96.

28 Cette interdiction était déjà en vigueur suite à une circulaire ministérielle en date du 21 août 1879 qui défend à la gendarmerie « *de fournir à une autorité quelle qu'elle soit des rapports ayant trait à la politique* ».

29 LUC (J.-N.), (dir.), *op. cit.*, p. 45.

1. La gendarmerie nationale, source d'information plutôt que service de renseignement

Au quotidien, les gendarmes poursuivent une œuvre de collecte d'informations qu'ils recueillent au cours de leurs patrouilles et qu'ils conservent dans leurs brigades territoriales. Chaque service fait l'objet d'un compte rendu et leur somme constitue les « cahiers de surveillance » qui demeurent archivés dans les casernes. Ils « portent la date de chaque visite de commune, de chaque contrôle et contiennent une synthèse des principales rencontres de la patrouille, de ses principales observations et des principales informations recueillies. Ces cahiers sont lus, relus, complétés par chaque gendarme de la brigade et servent de référence et de mémoire constituant ainsi le véritable trésor de guerre des gendarmes »³⁰. « Contrairement à la plupart des administrations, dont les cellules de base accumulent des archives et des informations pour des échelons supérieurs auxquels appartient la décision, la gendarmerie de la surveillance générale, répressive et continue, suppose que les brigades fassent leur miel elles-mêmes »³¹. Cette doctrine renvoie à l'article 167 du décret de 1903 qui évoque la constitution de fiches relatives aux personnes ainsi que leur archivage³². Le périmètre de ces fiches est particulièrement large puisqu'il comprend l'ensemble des personnes mises en cause au titre de la police judiciaire (malfaiteurs, voleurs, assassins...), celles susceptibles de porter atteinte à l'ordre public (perturbateurs du repos public), voire les contestataires politiques (anarchistes). Les informations recueillies sont classées, triées et mises en correspondance à destination des différents responsables hiérarchiques.

Par ailleurs, il convient de noter que les informations recueillies ne font pas l'objet d'une valorisation telle que l'on pourrait l'imaginer dans un service de renseignement. D'ailleurs, les historiens ont démontré l'adaptation compliquée de la gendarmerie à l'exercice

30 LAFONT (H.) et MEYER (P.), *Le nouvel ordre gendarmique*, Le Seuil, Collection « L'histoire immédiate », Paris, 1980, p. 73.

31 *Ibid.*, p. 77.

32 « *Les signalements des malfaiteurs, voleurs, assassins, perturbateurs du repos public, anarchistes, évadés de prison, ainsi que les autres personnes contre lesquelles il est intervenu des mandats d'arrêt, sont délivrés à la gendarmerie, qui, en cas d'arrestation de ces individus, les conduit de brigade en brigade, jusqu'à la destination indiquée par lesdits signalements. La mise en circulation dans les brigades des signalements ou mandats rendant souvent illusoire les prescriptions de la justice ou de l'autorité administrative, et portant le plus grave préjudice à la sécurité publique, ces signalements ou mandats sont, autant que possible, envoyés à la gendarmerie en autant d'expéditions qu'il peut y avoir de brigades chargées de leur exécution (...).*

Les signalements ou les fiches sont classées, dans les brigades, par ministère (ministère de l'Intérieur et ministère de la Justice), et par catégories (recherches, mandats, individus expulsés ou résidant étranger, recherche dans l'intérêt des famille, anarchistes...). Les signalements ou fiches devenus sans objet sont mis à part dans les archives de la brigade ; on joint à chacun de ces documents, s'il y a lieu, le bulletin de cessation de recherches ou toute autre pièce qui s'y rapporte », art. 167 du décret du 20 mai 1903.

des missions de police spéciale, voire de renseignement, à partir des années 1880-1890³³. Le caractère brut de la transmission de l'information transparaît dans les relations avec les commissaires spéciaux³⁴ évoquées à l'article 60 du décret de 1903. Ainsi, lorsque les informations recueillies relèvent du ministère de l'Intérieur, « *il est immédiatement donné avis aux commissaires spéciaux de police chefs de secteurs* ». Les commandants de brigade « *doivent également répondre, sans délais, aux demandes de renseignements que leur adressent (...), les commissaires spéciaux chefs de secteurs. Il est rendu compte confidentiellement aux commandants d'arrondissement, par les chef de brigade, de la correspondance échangée entre eux et les commissaires spéciaux* ». Le caractère immédiat de la transmission de l'information ne permet pas à la gendarmerie de s'inscrire dans une logique de production ou de valorisation de son action.

Dans ce contexte, l'institution dispose donc d'une place à part dans l'organisation du renseignement. Sans être un service spécialisé, elle est néanmoins un interlocuteur essentiel en matière de captation de l'information au profit d'autres instances civiles ou militaires³⁵.

Si la gendarmerie perpétue son recueil d'informations au profit de ses propres missions et souvent au bénéfice d'autres institutions, son action en matière de renseignement est davantage sollicitée en période de troubles ou pour répondre à des commandes à caractère politique.

2. Une mission d'information au service des demandes politiques et lors des périodes troublées

Du milieu du XIXe siècle à la fin de la IVe République, le potentiel de la gendarmerie en matière de renseignement est surtout exploité soit à des fins politiques soit lors des périodes de conflits.

Les demandes politiques portent tout à la fois sur le suivi des anarchistes, des nomades ou des étrangers dans le cadre du contre-espionnage. Ces injonctions s'expliquent à chaque fois par un contexte sécuritaire particulier. Tout d'abord, la détection et la surveillance des anarchistes est une mission ancienne de la gendarmerie dont le rôle est évoqué dans le décret du 1^{er} mars 1854 même si « *cette contribution à lutte antiterroriste, en tant que second rôle, est*

33 HOUTE (A.-D.), *Le métier de gendarme national au XIXe siècle. Pratiques professionnelles, esprit de corps et insertion sociale de la Monarchie de Juillet à la Grande Guerre*, thèse de doctorat d'histoire, sous la direction de Jean-Noël LUC, Paris La Sorbonne, 2006.

34 Les commissaires spéciaux font l'objet d'un développement infra (voir première partie, titre 1, section 2, 1, A).

35 Voir les schémas de synthèse en annexe n°1.

généralement obscure, dérisoire plus souvent qu'héroïque »³⁶. Elle s'inscrit là encore dans un contexte sécuritaire particulier qui voit les attentats commis par les anarchistes se multiplier à compter de la seconde moitié du XIXe siècle et dont les casernes de gendarmerie constituent parfois des cibles³⁷. Pour des nomades ensuite, il s'agit de répondre aux angoisses sociales consécutives à l'arrivée sur le territoire de plusieurs groupes de tsiganes « *venus d'Europe danubienne et balkanique provoquées par la libération des liens de servage* »³⁸. A partir des années 1870, les gendarmes affectés dans les départements frontaliers sont appelés, à la demande des préfets, à identifier puis « *à repousser vigoureusement tous les individus qui ne seraient pas à même de justifier de leur identité et de leur nationalité lors du passage de la frontière* »³⁹. Au cours des années suivantes, des opérations d'envergure se multiplient. Dès 1895, les brigades sont chargées « *d'un dénombrement général de tous les nomades, bohémiens et vagabonds* »⁴⁰. Avec la loi de 1912 relative à la circulation des nomades en France, cette mission s'intensifie par l'instauration des premiers fichiers. La surveillance des étrangers, quant à elle, conduite dans une logique de contre-espionnage, « *est prescrite à la gendarmerie au travers d'une circulaire ministérielle en date du 9 décembre 1886* »⁴¹. Cette demande gouvernementale est à mettre en parallèle avec la défaite de 1871 et « l'esprit de revanche » qui anime les politiques français à partir de la fin du XIXe siècle. Pendant l'entre-deux-guerres, la surveillance des étrangers « *découle d'un contexte international qui fait confluer vers la France les victimes des régimes autoritaires européens pour des motifs politiques ou ethniques : juifs d'Europe centrale, républicains espagnols, opposants au nazisme et antifascistes italiens. La police de cet afflux d'étrangers se double du souci d'éviter l'infiltration d'agents malveillants* »⁴². La gendarmerie est toujours sollicitée en raison du trop faible effectif des commissaires spéciaux. Néanmoins, l'indispensable coordination entre les services est rappelée « *le 12 décembre 1933 dans une note secrète du 4ème bureau de ministère de l'Intérieur relative à la participation de la gendarmerie au contre-espionnage* »⁴³.

36 HOUTE (A.-D.), « Les attentats contre les forces de l'ordre dans la France du XIXe siècle », *Les cahiers de l'institut d'histoire de Révolution française* [en ligne], n°1, 2012.

37 La caserne de gendarmerie de Saint-Ouen a fait l'objet d'une tentative d'attentat en 1892 où deux cartouches de dynamite avaient été disposées contre le mur.

38 FILHOL (E.), « La loi de 1912 sur la circulation des nomades (tsiganes) en France », *Revue européenne des migrations internationales* [en ligne], vol. 23 – n°2, 2007, p. 4.

39 ABOUT (I.), « De la libre circulation au contrôle permanent. Les autorités française face aux mobilités tsiganes transfrontalières, 1860-1930 », *Culture et Conflits*, n°76, 2009, p. 22.

40 FILHOL (E.), *op. cit.*, p. 6.

41 FORCADE (O.), *La République secrète : histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939*, Nouveau Monde Éditions, Paris, 2008, p. 17.

42 *Idem.*

43 LUC (J.-N.), (dir.), *Histoire des gendarmes de la maréchaussée à nos jours*, Nouveau monde Éditions, Paris, 2016, p. 121.

Dans les années 1930, « *la surveillance politique exercée par les brigades de gendarmerie vise essentiellement à prévenir les grèves et à anticiper les dispositifs de maintien de l'ordre adéquats* »⁴⁴. La surveillance des milieux d'extrême-gauche ou droite « *est pratiquée sans le dire mais en pleine connaissance de cause* » et les officiers « *rédigent de longs rapports sur les variations de l'état d'esprit des populations, qui rappellent les notes préfectorales sous la Restauration* »⁴⁵. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, cette mission d'information au service des demandes politiques tend à se réduire en raison notamment de la croissance des renseignements généraux.

Pendant les périodes de conflits, outre les unités combattantes qu'ils sont susceptibles de constituer et la prévôté, les gendarmes reçoivent pour mission de contrôler les mobilisables et les permissionnaires. Les brigades « *développent également la pratique du renseignement sur le moral des populations, sur l'opinion publique mais aussi sur des enquêtes à caractère économique afin de connaître au mieux l'état des ressources de leurs administrés, de prévenir les pénuries et de lutter, notamment après la mise en place du rationnement, contre le marché noir et l'accaparement* »⁴⁶. A la veille de la Grande Guerre, la gendarmerie doit, conformément au décret de 1903 « *rechercher les réfractaires au service militaire, réprimer la désertion et tenir à jour les fichiers des résidents suspectés d'espionnage ou d'antimilitaristes qui devront être arrêtés en cas de mobilisation* »⁴⁷. Lors du second conflit mondial, les gendarmes participent dès août 1939 à la mobilisation nationale. Leurs compétences en renseignement sont de nouveau sollicitées afin de lutter « *contre l'espionnage et l'arrestation des étrangers suspects* »⁴⁸. Le rôle de l'institution après la défaite 1940 est moins lisible selon que l'on se trouve en « zone occupée » ou en « zone libre ». Dans sa grande majorité et du fait de sa culture militaire, la gendarmerie reste fidèle au chef de l'État. Pendant la guerre d'Algérie, le renseignement demeure, pour les gendarmes mobiles déployés, « *un souci constant des chefs à tous les échelons hiérarchiques. Toutes les possibilités des unités doivent être mises à profit au cours des diverses missions pour rechercher le renseignement* »⁴⁹. Cette action, hors du cadre d'emploi traditionnel, est toutefois encore freinée par l'obligation d'agir en uniforme et par l'absence de formation spécifique. Alors les gendarmes agissent sur le territoire algérien comme en métropole : ils recensent les habitants, se constituent des réseaux d'informateurs et transmettent leurs rapports aux différents échelons hiérarchiques.

44 *Ibid.*, p. 120.

45 *Idem.*

46 *Idem.*

47 *Ibid.*, p. 93.

48 *Idem.*

49 HABERBUSCH (B.), « Renseignement et guerre d'Algérie, le rôle de la gendarmerie mobile », *Revue historique des armées* [en ligne], n° 247, 2007.

3. Les cas particuliers du suivi des mouvements indépendantistes corse et basque

Si la gendarmerie est en général considérée comme un service concourant à la mission de renseignement, il convient toutefois de noter qu'elle a développé dans les années 1990 une certaine pratique dans le suivi des mouvements indépendantistes en Corse et, dans une bien moindre mesure au pays basque. Sur ces dossiers, l'action de l'arme a souvent été mise en avant. Pourtant, la situation semble plus complexe.

S'agissant de l'action de renseignement de la gendarmerie en Corse, la commission d'enquête conduite en 1999 sur le fonctionnement des forces de sécurité sur l'île⁵⁰ apporte un éclairage intéressant sur le rôle de l'arme dans un contexte particulièrement compliqué⁵¹. Au cours de la période troublée de la fin des années 1990, « compte tenu des besoins dans ce domaine, force est de constater que les renseignements collectés par les services de gendarmerie sont nettement insuffisants »⁵². Pourtant, elle « est partie intégrante du dispositif de renseignement en matière de sécurité publique [et met] en place un dispositif orienté vers la recherche du renseignement d'ordre administratif et judiciaire »⁵³. Surtout, la commission met en lumière le difficile exercice de la mission de renseignement en Corse. Il se traduit notamment par une coopération compliquée avec les autres services de renseignement caractérisée « le non respect des compétences de chacun »⁵⁴ qui conduit au cloisonnement de l'information, comme le souligne M. Yves Bertrand alors directeur central des renseignements généraux⁵⁵. Ce cloisonnement serait également prégnant vis-à-vis des préfets puisque les gendarmes ne les reconnaissent « pas forcément comme une autorité hiérarchique »⁵⁶.

50 FORNI (R.) et CARESCHE (C.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse », Assemblée nationale, 10 novembre 1999.

51 Suite à l'incendie volontaire par des gendarmes d'une paillote illégalement édifiée sur la rive sud du golfe d'Ajaccio dans la nuit du 19 au 20 avril 1999, deux commissions d'enquête parlementaire sont créées les semaines suivantes pour comprendre le fonctionnement de l'action des forces de l'ordre sur l'île.

52 FORNI (R.) et CARESCHE (C.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse », Tome I, volume 2, Assemblée nationale, 10 novembre 1999, p. 26.

53 *Idem*.

54 FORNI (R.) et CARESCHE (C.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse », Tome I, volume 1, Assemblée nationale, 10 novembre 1999, p. 2.

55 « Les gendarmes ne me communiquent aucun renseignement ! », in FORNI (R.) et CARESCHE (C.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse », Tome II, volume 2, Assemblée nationale, 10 novembre 1999, p. 44.

56 « Dès l'origine, le préfet délégué a toutefois éprouvé des difficultés à se faire reconnaître comme une autorité hiérarchique de la gendarmerie nationale. C'est ainsi que M. Charles Hernu, ministre de la Défense, avait demandé au commandant de légion de gendarmerie de Corse de communiquer au préfet délégué au même titre qu'aux deux préfets de département les renseignements relatifs aux mouvements nationalistes corses » in FORNI (R.) et CARESCHE (C.), « Rapport fait au nom de la commission

A la lecture des travaux de la commission et surtout des auditions des acteurs institutionnels concernés, il semble incontestable que la gendarmerie se soit engagée dans une posture offensive sur le renseignement. Toutefois, ce volontarisme est freiné par une population fermée et des moyens peu adaptés. C'est exactement ce que souligne Bernard Lemaire alors préfet de Haute-Corse lorsque devant les parlementaires « *il s'étonnait à une époque que les gendarmes de base aient des informations qui n'étaient pas traitées par leur propre hiérarchie et qui n'étaient manifestement pas transmises au-delà (...). C'est pourquoi [il a] suggéré aux commandants de groupement et aux commandants de légion de mettre en place un système d'exploitation des informations, c'est-à-dire de provoquer des réunions de la hiérarchie avec les brigades, de façon à obtenir que les gendarmes ne se contentent pas de faire un petit rapport sur les événements, mais que les informations puissent être exploitées au niveau du préfet chargé de la sécurité* »⁵⁷.

Les parlementaires évoquent plusieurs facteurs qui expliquent la faiblesse du renseignement issu de la gendarmerie. Selon eux, elle est d'abord liée à la gestion des ressources humaines dans l'institution, caractérisée par un renouvellement des personnels plus important qui freine « *l'intégration de l'arme dans la population locale. L'activité de renseignement de proximité, souvent fort utile dans la conduite des enquêtes, s'en trouve ainsi affectée* »⁵⁸. Ensuite, ils rappellent qu'il « *ne faut pas se méprendre sur la qualité du renseignement, la gendarmerie n'a pas vocation à infiltrer les mouvements clandestins* »⁵⁹, d'autant qu'elle « *travaille en uniforme* »⁶⁰.

Dans de moindres proportions, la situation semble assez similaire pour la lutte contre l'ETA au pays basque, où le renseignement est également considéré comme une priorité pour rechercher, identifier voire interpeller ses membres qui s'en prennent régulièrement aux brigades⁶¹. Dans ce cadre, « *les gendarmes font d'ailleurs le tour des gîtes dans le Centre, l'Est et le Sud-Est de la France pour prévenir les propriétaires* »⁶². Tout de même, la question du renseignement y est moins prioritaire car, à l'inverse des mouvements corses, « *le terrorisme basque se mêle moins*

d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse », Tome I, volume 1, Assemblée nationale, 10 novembre 1999, p. 44.

57 FORNI (R.) et CARESCHE (C.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse », Tome II, volume 5, Assemblée nationale, 10 novembre 1999, p. 5.

58 FORNI (R.) et CARESCHE (C.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse », Tome I, volume 2, Assemblée nationale, 10 novembre 1999, p. 26.

59 *Idem*.

60 *Idem*.

61 En 2000, les brigades de gendarmerie de Cambo-les-Bains et d'Espelette ont été prises pour cible par des membres de l'ETA.

62 AGUERRE (C.), et LOYER (B.), « Terrorisme et démocratie : les exemples basque et catalan », *Hérodote*, n° 130, 2008.

à la criminalité ordinaire de droit commun »⁶³. Le renseignement de la gendarmerie dans le pays basque est surtout destiné à identifier des lieux plutôt qu'à interpeller des auteurs d'attentats, missions qui relèvent des services spécialisés de la lutte anti-terroriste⁶⁴.

Section 2 : Une mission de moins en moins visible

La place de la gendarmerie dans l'organisation du renseignement en France est marquée par un déclin continu au cours du XXe siècle. Ce constat s'explique d'une part par un environnement institutionnel qui lui est défavorable voire concurrentiel (A), de l'autre par des décisions internes propre à l'institution (B).

A. En raison de facteurs externes

Le processus d'étatisation de la police et surtout l'émergence des commissaires spéciaux puis des renseignements généraux constitue le principal facteur de perte d'influence du renseignement gendarmique dans le paysage institutionnel (1). En parallèle, la tutelle historique du ministère de la Guerre sur la gendarmerie ne facilite pas l'autonomisation de cette fonction au sein de l'arme (2).

1. La gendarmerie concurrencée par le processus d'étatisation de la police

Dès la fin du XIXe siècle puis singulièrement à la Belle Époque, la gendarmerie se voit concurrencée par l'émergence des commissaires spéciaux puis des renseignements généraux sur le champ du renseignement de proximité. En matière d'antiterrorisme, son rôle s'efface également au profit des structures de la police nationale.

63 FORNI (R.) et CARESCHE (C.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse », Tome II, volume 1, Assemblée nationale, 10 novembre 1999, p. 15.

64 Dans les années 1990 puis 2000, La plupart des arrestations récentes de membres de l'ETA a été réalisée par la Direction nationale anti-terroriste (DNAT), la sous-direction ou les services de police judiciaire de la police nationale.

Les premiers commissaires spéciaux sont créés par décret impérial du 25 mars 1811⁶⁵. En vertu de deux décrets du 22 février et du 15 décembre 1855, ces commissaires spéciaux des chemins de fer « *rendent compte aux préfets et adressent copie de leur rapport au ministre de l'Intérieur* »⁶⁶. Une circulaire du 1^{er} octobre 1862 les place enfin à la disposition des préfets pour effectuer des tâches administratives instituant ainsi leur premier maillage territorial. « *Au fur et à mesure de l'extension des réseaux, l'importance des commissaires spéciaux s'accroît* »⁶⁷. La question de leur coordination avec les gendarmes est posée dès 1858 par une circulaire du ministre de l'Intérieur datée du 16 et 21 juillet. Les relations entre les deux corps sont surtout envisagées sous l'angle de la police judiciaire et du règlement des contentieux par le ministère public⁶⁸. A la fin du XIXe siècle, dans un contexte marqué à la fois « *par un besoin d'une police politique dans un temps où tous les esprits n'étaient pas encore gagnés à la République* »⁶⁹ et par celui d'une surveillance spécifique des étrangers, la présence de ces commissaires spéciaux auprès de chaque préfet devient progressivement la norme. Le corps de la police spéciale compte ainsi 400 membres à l'orée du siècle⁷⁰. « *La prise en charge de la police par l'État* »⁷¹ est par ailleurs renforcée par la loi municipale du 5 avril 1884⁷².

A partir de 1882 et du fait de la circulaire ministérielle du 18 juillet⁷³, « *les policiers spéciaux des chemins de fer deviennent officiellement la police des préfets, obtenant du même coup un*

65 Conformément à l'article 7 du décret impérial du 25 mars 1811, ils sont alors chargés « *de surveiller particulièrement l'esprit public des habitants, les opérations de commerce et celles de la conscription, le service des douanes, le mouvement des ports, la ligne de côtes et des frontières, les communications avec les étrangers, les subsistances, la librairie, l'instruction publique, les associations politiques et religieuses et, en général, toutes les parties de l'administration et des services publics* ».

66 Décret du 22 février 1855, article 5.

67 BERLIÈRE (J.M.) ET VOGEL (M.), « Aux origines de la police politique républicaine », *Criminocorpus* [en ligne], Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2008, consulté le 18 décembre 2017.

68 « Les gendarmes *transmettent aux commissaires de police (...) les procès verbaux et renseignements qui concernent les prévenus* », art. 268 du règlement de 1854.

69 LAURENT (S.), *op. cit.*, p. 778.

70 *Idem.*

71 BERLIÈRE (J.-M.), « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? Une police pour qui et pour quoi faire ? Démocratie, ordre et liberté sous la Troisième République », *Revue Hypermédia Histoire de la justice, des crimes et des peines* [En ligne], disponible sur <https://journals.openedition.org/criminocorpus/259#ftn1>, consulté le 14 septembre 2017.

72 La loi municipale du 5 avril 1884 voit intervenir les premiers débats autour de la question de la police d'État. Ainsi, « *il existe deux espèces de communes au point de vue de la police : pour les unes on juge qu'il suffit de la police générale, cette police qui est faite par la Gendarmerie et par les autres agents de la police générale. Pour ces communes aucune intervention de l'État et aucune contribution obligatoire cela va de soi. Pour les autres l'organisation d'une police particulière est jugée nécessaire, indispensable. Pour ces communes [...] où il est tenu pour constant [...] qu'une police est nécessaire, deux propositions [...] ont toujours été admises : la première c'est que l'organisation d'une bonne police n'est pas d'un intérêt purement municipal, cette organisation est au premier chef je ne dis pas seulement dans le droit, mais dans le devoir de l'État. La sécurité des citoyens n'est pas un des biens particuliers de la commune [...] la sécurité des personnes [...] c'est la dette primordiale de l'État vis à vis des citoyens [...] l'organisation de la police est affaire d'État pour toutes les communes, pour tout le pays.* », propos tenus par M. WALDECK-ROUSSEAU, ministre de l'Intérieur, lors des débats relatifs à la loi municipale de 1884, *Journal Officiel*, débats, Chambre, du 16 janvier 1884, p. 49-56.

large champ d'action (...) et un élargissement de leur compétence territoriale »⁷⁴. Par ce texte, ils sont compétents sur les territoires placés sous l'autorité des gendarmes. Les rapports de ces derniers leur sont communiqués afin de les exploiter pour réaliser des synthèses à destination du préfet et de Paris. Par cette action, l'institution policière s'assure du traitement et de la valorisation des informations recueillies par les gendarmes. Les circulaires confidentielles et secrètes du 10 mai et du 7 juillet 1897 puis du 15 février 1898 renforcent les liens, toujours dans une logique de subordination, entre les gendarmes et les commissaires spéciaux en imposant aux premiers de faire parvenir aux seconds « *les listes des individus suspects au point de vue national afin de relever d'éventuelles discordances avec celles dressées par les policiers spéciaux* »⁷⁵. Cette doctrine est entérinée « *le 14 septembre 1900 par une circulaire confidentielle relative aux rapports de la gendarmerie avec les commissaires spéciaux chefs de secteur* »⁷⁶. Enfin, entre 1907 et 1913 et à l'initiative de M. Célestin Hennion, ces commissaires spéciaux sont remplacés « *par une organisation structurée et centralisée des services de police administrative chargés de coordonner l'action des policiers spéciaux dans les départements* »⁷⁷. En 1911, le vocable de renseignements généraux est inventé.

La visibilité des renseignements généraux s'accroît avec la création en 1937 de la Direction des services de renseignements généraux et de la police administrative. A l'issue de la Seconde guerre mondiale, elle devient une direction autonome du ministère de l'Intérieur (DCRG) et se concentre sur « *la recherche et la centralisation des renseignements d'ordre politique, social et économique nécessaire à l'information du gouvernement, la police de l'air, le contrôle de la circulation de personnes aux frontières et la surveillance des établissements de jeux et hippodromes* »⁷⁸. Installés dans les départements, les renseignements généraux deviennent progressivement les yeux et les oreilles des préfets. Cet aspect est renforcé par la densification progressive de leur maillage par la création d'antennes dans les territoires. Leur autorité est par ailleurs assise par la loi du 23 avril 1941 instituant la police nationale⁷⁹. Cette relation hiérarchique entre le corps préfectoral et les renseignements généraux perdure tout au long du XXe siècle. Au niveau local, les ordres du préfet ont davantage de poids que celle de la hiérarchie policière. En effet, les

73 « *Les commissaires spéciaux seront à la disposition des préfets et leur communiqueront [...] les rapports intéressant leur département* », Circulaire du 18 juillet 1882.

74 *Idem.*

75 LOPEZ (L.), « *Quand nous serons mille, nous ferons une croix. Le contre espionnage, un nouveau terrain de coopération entre gendarmes et policiers à la fin du XIXe siècle (1870-1914)* », *Histoire, économie et société*, 2013/4, p. 28.

76 LUC (J.-N.), (dir.), *op. cit.*, p. 121.

77 *Idem.*

78 Décret du 23 février 1949 relatif à l'organisation de la direction centrale des renseignements généraux.

79 Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.

« directions départementales des renseignements généraux mettent en œuvre les instructions des préfets de département et, sous l'autorité de ces derniers, celles transmises par les services centraux et les directeurs régionaux »⁸⁰.

En parallèle, sur le champ plus sensible de la sûreté de l'État, la gendarmerie est aussi peu à peu dépassée par les institutions policières. Jusque dans les années 1930, elle est en charge de l'administration du « carnet B »⁸¹. De fait, « l'activité de contre-espionnage dans la gendarmerie était désormais aussi routinière que la traque des braconniers ou des vagabonds »⁸². Avec l'abrogation de ce fichier en 1947 et son remplacement par d'autres au sein de la Sûreté Générale ou des renseignements généraux, la gendarmerie s'efface du champ du contre-espionnage tandis que les structures policières se mettent en place à la même époque⁸³.

Dans ce contexte, il devient assez normal que la visibilité du renseignement de la gendarmerie s'amenuise. D'abord parce que rattachée au ministère de la Guerre, les relations entre la gendarmerie et les préfets sont beaucoup moins fluides que pour les policiers. Dès lors, l'autorité administrative se tourne davantage vers les renseignements généraux pour obtenir des informations. Ensuite, la spécialisation de la mission de renseignement dans les services de police s'accompagne d'une logique de production, à la grande différence de la gendarmerie, qui leur permet d'affirmer leur visibilité et leur légitimité. Enfin, la densification du maillage du renseignement policier leur permet de recueillir des informations sans nécessairement devoir passer par les unités territoriales.

80 Arrêté du 6 novembre 1995 relatif à l'organisation et aux missions de la direction centrale des renseignements généraux et de ses services déconcentrés.

81 La création des « carnets A et B » est consécutive à la loi du 18 avril 1886 tendant à rétablir des pénalités contre l'espionnage. Une instruction ministérielle du 9 décembre 1886 confie à la gendarmerie, sous l'autorité des préfets, l'administration de ce fichier. L'objet du carnet B est de lister les suspects d'espionnage français ou étrangers dans un contexte marqué par la montée des mouvements antimilitaristes.

82 BECKER (J.-J.), *Le carnet B. Les pouvoirs publics et l'antimilitarisme avant la guerre de 1914*, Klincksieck, Paris, 1973, p. 106.

83 La Direction de la Surveillance du Territoire (DST) est créée par ordonnance du 16 mars 1944. Elle succède à la Surveillance du Territoire (ST) instituée au sein de la Sûreté Générale le 28 avril 1934 pour lutter contre l'espionnage.

2. La tutelle historique des armées sur la gendarmerie, un frein à la structuration de sa fonction renseignement ?

A partir du XVIII^e siècle, au titre de son statut militaire et de son histoire, le « bureau des maréchaussées » est placé au sein du secrétariat d'État à la Guerre. Jusqu'en 1918, le bureau de la gendarmerie, en lien avec le bureau de la justice militaire, se trouve rattaché successivement à la « direction du personnel » du ministère de la Guerre, puis à la « direction de la cavalerie ». « Quelle que soit l'époque considérée, ce bureau apparaît plus comme un organe de gestion que de commandement. Dans les faits, ce sont les inspecteurs généraux qui exercent la direction effective de l'institution »⁸⁴. En l'absence d'autonomie, la gendarmerie n'est pas en mesure de structurer son organisation et laisse donc les militaires du ministère de la Guerre l'administrer. A partir de 1918 et surtout de 1920, la gendarmerie s'émancipe des autres armées du fait de la constitution d'une direction autonome au sein du ministère de la Guerre⁸⁵. En 1933, « pour des raisons budgétaires »⁸⁶, la direction de la gendarmerie est transformée en sous-direction, rattachée à la « direction du contentieux et de la justice militaire ». Ce rattachement est entériné jusqu'au 2 juin 1942, date à laquelle la gendarmerie est placée auprès du chef du gouvernement et pour la première fois dotée d'une direction générale⁸⁷. L'organisation de la gendarmerie est fixée pour plus trente ans à partir de 1950 par la création, au sein du ministère de la Guerre, « d'une direction de la gendarmerie et de la justice militaire »⁸⁸. Du fait de cette organisation, la gendarmerie semble être dans l'impossibilité d'organiser une fonction de renseignement autonome. Là n'est pas, semble-t-il, la priorité du ministère.

En interne, l'utilité d'une telle fonction autonome peut être par ailleurs discutée puisque le ministère de la Guerre dispose déjà de la « direction de la sûreté militaire », service spécialisé dont les différents échelons du commandement font appel pour « leur permettre d'assurer la protection des personnels, des documents, des matériels et des établissements contre les ingérences et menées subversives de tous ordres »⁸⁹. Par ailleurs, les services du Président du Conseil puis du Premier ministre comprennent depuis les années 1950-1960 le groupement interministériel de

84 LUC (J.-N.), (dir.), *Histoire de la maréchaussée et de la gendarmerie. Guide de recherche*, Service historique de la gendarmerie nationale, Maisons-Alfort, 2005, p. 866.

85 La loi de finances du 31 juillet 1920 autorise la création, au sein de l'administration centrale du ministère de la Guerre d'un emploi de directeur et de sous-directeur.

86 LUC (J.-N.), (dir.), *op. cit.*, p. 866.

87 Loi n° 565 du 2 juin 1942 relative à la gendarmerie nationale.

88 Décret n°50-16 du 6 janvier 1950.

89 Décret du 5 avril 1961 relatif à l'organisation de la Direction de la sécurité militaire.

contrôle (GIC)⁹⁰ ainsi que du Service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE)⁹¹. La coordination générale du renseignement est pour sa part effectuée par le Secrétariat général de la défense nationale⁹².

Ainsi, dans une période où la gendarmerie s'engage dans une logique de spécialisation (police judiciaire, maintien de l'ordre, sécurité routière...), les structures du renseignement sont donc déjà en place tant au sein du ministère de la Guerre que de l'Intérieur. Il semble dès lors assez cohérent que lorsque l'arme se voit enfin dotée d'une direction générale autonome⁹³, elle n'envisage sa fonction renseignement que par le prisme « *d'un bureau chargé de diffuser les renseignements dans le domaine de la lutte anti-terroriste* »⁹⁴ ou dans une logique interne destinée à ses propres opérations⁹⁵. Elle préfère, sans doute à juste titre, engager ses moyens sur des missions pour lesquelles son action est plus visible, à savoir la police judiciaire ou même le maintien de l'ordre.

La réforme du renseignement initiée par le Président Mitterrand en 1982⁹⁶, l'amorce du passage progressif de la gendarmerie vers le ministère de l'Intérieur⁹⁷ et l'évolution du contexte national (crise des banlieues de 2005) comme international (chute du Mur de Berlin, attentats du 11 septembre 2001...) n'entraînent pas pour autant une réforme des structures en place dans l'institution tant en matière d'organisation que de coordination entre les différentes directions.

90 Placé sous l'autorité directe du chef du gouvernement le GIC assure « *l'ensemble des écoutes et enregistrements téléphoniques et télégraphiques sur fils ainsi que des renvois sur le réseau PTT des écoutes microphoniques, ordonnées par les autorités gouvernementales (...). Il dispose, pour assurer sa mission, de personnels mis pour emploi à la disposition du Premier ministre par le SDECE, le ministère de l'Intérieur, le ministère des Armées, le ministère des PTT ainsi que des installations d'écoutes et d'enregistrements existant dans les différents ministères et services pratiquant actuellement des interception téléphoniques* », décret du 28 mars 1960.

91 A partir de 1966 et suite à « l'affaire Ben Barka », le SDECE passe sous le contrôle du ministère des Armées.

92 L'ordonnance 59-147 du 8 janvier 1958 relative à l'organisation générale de la défense précise dans son article 13 que « *l'orientation et la coordination des services de documentation et de renseignement sont assurés par un comité interministériel du renseignement (CIR), placé sous l'autorité du Premier ministre* ».

93 Décret n°81-1004 du 10 novembre 1981 relatif à la direction générale de la gendarmerie.

94 LUC (J.-N.), (dir.), *op. cit.*, p. 870.

95 « *La sous-direction des opérations participe au recueil, à l'exploitation et à la diffusion des informations nécessaires à l'exécution de la mission de la gendarmerie ; suit et coordonne l'activité des unités de la gendarmerie* », arrêté du 27 avril 1995 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, art. 3.

96 Décret du 2 avril 1982 portant création de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

97 « *Pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale mentionnés au décret du 14 juillet 1991 susvisé. A cette fin, en concertation avec le ministre chargé de la défense, il définit les missions de ces services autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire, il détermine les conditions d'accomplissement de ces missions et les modalités d'organisation qui en résultent* », décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, art. n° 3.

Au delà des facteurs exogènes, la mission de renseignement est fragilisée en interne par des décisions qui lui sont défavorables.

B. En raisons de facteurs internes

Si la fonction de renseignement de la gendarmerie apparaît fragilisée à l'orée du XXI^e siècle, c'est aussi et surtout en raison d'une approche culturelle voire dogmatique de celle-ci et d'un manque d'investissement certain pour une mission jugée non prioritaire (1). La perte de son principal outil, « le fichier alphabétique de recherche » (FAR) et surtout l'absence de transition vers une solution de remplacement la fragilise encore davantage (2).

1. Le renseignement, une mission noyée parmi d'autres

Au cours du XX^e siècle, la mission de renseignement de la gendarmerie devient beaucoup moins visible du fait notamment de sa dilution parmi d'autres telles que le maintien de l'ordre, la sécurité routière et la police judiciaire. Avec la logique de spécialisation qui se met progressivement en place, le renseignement souffre de l'absence d'investissements et de reconnaissance.

Jusqu'au début des années 1920, le maintien de l'ordre dans le monde rural est le plus souvent assuré par les brigades territoriales. Cependant, dans un contexte caractérisé par une situation sociale compliquée du fait de l'inflation, la croissance du chômage et une présence plus soutenue des syndicats, les gouvernants réfléchissent à la création d'une force spécialisée de maintien de l'ordre. La loi du 21 juillet 1921 instaurant des « pelotons mobiles de gendarmerie » (PMG) permet de répondre à cette nouvelle exigence. Leur emploi est fixé par une instruction du 9 septembre 1922. Susceptibles d'intervenir sur l'ensemble du territoire national, leurs missions consistent essentiellement à venir en renfort des brigades territoriales. En 1926, les PMG deviennent la Garde républicaine mobile qui n'est plus intégrée à la gendarmerie départementale⁹⁸. Devenue « gendarmerie mobile » en 1954, cette subdivision est continuellement renforcée pour intervenir à la fois en outre-mer (Indochine, Algérie...), lors

⁹⁸ Décret du 10 septembre 1926 relatif au rattachement au budget du ministère de l'Intérieur des crédits destinés à l'entretien de la gendarmerie.

des conflits sociaux sur territoire (Mai 68) ou pour intervenir de manière spécifique (création du GIGN).

Dans le même temps, la gendarmerie nationale s'engage dans la lutte contre l'insécurité routière dans la continuité de l'adoption du Code de la route en 1921. « *L'instruction Painlevé de 1928*⁹⁹ marque la fin de la police du roulage séculaire et confie prioritairement la police de la route à la gendarmerie »¹⁰⁰. A partir de 1924, les gendarmes se voient dotés de motos ou side-cars ainsi que de véhicules rapides. L'institution organise cette nouvelle mission en créant des unités spécialisées. Ainsi, dès 1941, des « brigades motorisées » sont créées. Elles se concentrent exclusivement sur l'exécution des missions de police sur la route, dévoyant ainsi une seconde fois après le maintien de l'ordre, la polyvalence historique des gendarmes. Depuis 1957, ces unités sont implantées dans chaque arrondissement. Le développement du réseau routier depuis les années 1960 entraîne un accroissement constant des unités de sécurité routière afin de leur donner les moyens d'intervenir sur les autoroutes (« pelotons motorisés ») ou d'intercepter des véhicules puissants (« brigades rapides d'intervention »).

Enfin, la gendarmerie investit depuis les années 1940-1950 d'importants moyens dans le développement de ses unités de police judiciaire. Il s'agit de répondre à une certaine marginalisation de l'arme sur ce champ depuis la création des brigades du Tigre en 1907¹⁰¹. Il s'agissait alors pour le ministre de l'Intérieur « *de doter la France d'un organisme (...) composé d'agents expérimentés, se déplaçant rapidement, investis d'une compétence étendue (...), poursuivant des malfaiteurs auxquels l'extension des moyens de communication offrent de jour en jour des facilités plus grandes d'évasion et que trop souvent ne peuvent atteindre les polices locales, indépendantes les unes des autres, sans contact de commune à commune, enfermées dans d'étroites et d'infranchissables juridictions* »¹⁰². Implicitement, « *ces mots jettent le discrédit sur la gendarmerie* »¹⁰³ qui serait donc composée « *d'amateurs* », dans une organisation inadaptée et renfermée dans son canton. Une première réponse intervient avec la loi du 7 juillet 1949¹⁰⁴ permettant désormais aux sous-officiers, qui comptent au moins trois ans de service et qui réussissent un examen technique, d'acquérir les compétences d'officier de police judiciaire. Le retard accumulé sur les policiers

99Décret du 6 décembre 1928 instituant une police spéciale de la route.

100LUC (J.-N.), (dir.), *op. cit.*, p. 113.

101Décret du 30 décembre 1907 relatif à la police mobile.

102Circulaire du 4 avril 1908 relatives aux brigades mobiles régionales adressée aux préfets par le ministre de l'Intérieur et Président du Conseil, Georges Clémenceau.

103LOPEZ (L.), « Les gendarmes et la création des brigades du Tigre à la Belle Époque », *Revue d'histoire de la justice, des crimes et des peines*, Criminocorpus [en ligne], 1^{er} janvier 2009, consulté le 2 février 2017.

104La loi n°49-896 du 7 juillet 1949 modifiant les articles 9, 16 et 50 du Code d'instruction criminelle relatifs aux officiers de police judiciaire permet aux sous-officiers d'acquérir les compétences d'officier de police judiciaire par voie de concours.

est conséquent puisque les inspecteurs peuvent accéder à cette qualification depuis 1929 dès lors qu'ils comptent cinq années de service¹⁰⁵. L'instauration en 1958 du Code de procédure pénale¹⁰⁶ marque une seconde étape décisive. L'ensemble du corps des sous-officiers dispose désormais de la qualité d'agent de police judiciaire avec des prérogatives étendues telles que la capacité de recevoir des plaintes, diligenter des enquêtes sous le contrôle des OPJ, réaliser des auditions... De même, la compétence territoriale des militaires qui s'étend désormais sur le ressort du tribunal de grande instance leur permet de poursuivre leurs investigations au-delà du canton favorisant ainsi le déclouonnement entre les brigades. Enfin, les enquêtes officieuses, historiquement diligentées par les brigades territoriales sont désormais reconnues sous le nom d'enquêtes préliminaires. Cette évolution permet donc une réelle mesure de l'activité judiciaire des unités. Ces nouvelles prérogatives entraînent une structuration croissante des unités de police judiciaire de la gendarmerie. Ainsi, dès 1945, les premières brigades de recherches voient le jour¹⁰⁷, puis les sections de recherches en 1975¹⁰⁸ et enfin l'IRCGN en 1990 pour ne citer que les principales.

Face à la diversification et à la spécialisation de ces missions, le renseignement souffre donc d'un manque de reconnaissance. Même s'il s'agit d'une fonction intégrée à l'ensemble des missions de l'arme, sa visibilité décline du fait de la montée en puissance d'autres priorités. La destruction du « fichier de brigade » entre les années 2007 et 2009 confirme cette tendance.

2. La destruction du « fichier de brigade », la perte de « la mémoire de l'arme »

Afin d'appliquer les prescriptions du décret organique de 1903, qui demande aux gendarmes d'exercer une surveillance active sur l'ensemble de leur circonscription, les militaires sont amenés à administrer trois types de fichiers au cours du XXe siècle. Des fichiers militaires tout d'abord, dont l'objet est de recenser les assujettis au service national, les réservistes en cas de mobilisation ou encore les décorés et médaillés. Des fichiers judiciaires ensuite, qui amènent la brigade à recenser les repris de justice dans son ressort et à exercer sur eux, conformément au décret de 1903, « *une surveillance particulière, à tenir la liste des auteurs des principaux délits qu'elle a à traiter, des personnes originaires du canton qu'elle a eu à rechercher, à un*

105Loi du 5 juillet 1929 accordant la qualité d'officier de police judiciaire à certains inspecteurs de police mobile et de police spéciale.

106Loi n°57-1426 du 31 décembre 1957 portant institution d'une Code de procédure pénale.

107Circulaires du 31 octobre 1945 et du 31 juillet 1946 portant création des équipes et des brigades de recherches.

108Circulaire n° 31142/DEF/GEND/EMP/SERV du 4 juillet 1975.

titre ou un autre ». Des fichiers administratifs enfin, pour recenser les autorités et responsables locaux ou encore les individus susceptibles de troubler la paix publique. La création de ces derniers n'est toutefois pas directement évoquée dans le décret organique de 1903. Il est simplement fait mention à l'article 167 que « les signalements ou les fiches sont classés, dans les brigades, par ministère (ministère de l'intérieur et ministère de la Justice), et par catégorie (recherches, mandats, individus expulsés ou résidant à l'étranger, recherches dans l'intérêt des famille, anarchistes...). Les signalements ou fiches devenus sans objet sont mis à part dans les archives ». « Le répertoire de ces noms, adresses, numéros de téléphone, ainsi que des renseignements d'état-civil concernant chaque personne inscrite constituent le fond minimum, le contenu obligatoire du fichier de brigade »¹⁰⁹.

A ce « fond minimum » s'ajoutent les informations recueillies lors des patrouilles. Celles-ci sont inscrites « dans le carnet n°13 » que les gendarmes emportent avec eux comme prescrit par des directives internes¹¹⁰. Cette culture du recueil de la moindre information constitue tout au long du XXe siècle une sorte « d'idéal gendarmique ». Celui-ci pousse les gendarmes « à engraisser l'instrument de la connaissance de leur territoire et donc de l'efficacité des recherches. Les fiches, tenues à jour quotidiennement, s'épaississent au gré des rencontres et des

109LAFONT (H.) et MEYER (P.), *op. cit.*, p. 75.

110Les renseignements à prendre comprennent :

- « 1° S'enquérir de la conduite des gardes champêtres et des mutations de ce personnel,
- 2° Rechercher les individus contre lesquels des mandats de justice ont été décernés. Demander s'ils n'ont point paru et si l'on sait le lieu de leur refuge.
- 3° S'enquérir des déserteurs et insoumis, du pays où ils se trouvent et s'ils donnent de leurs nouvelles.
- 4° Se renseigner sur les gens mal famés, ne se livrant à aucun travail. Savoir s'ils s'absentent ; si c'est de jour ou de nuit ; si leurs absences sont fréquentes et prolongées. Ces indications permettent souvent de découvrir les auteurs de méfaits restés jusque-là inconnus.
- 5° Demander si des militaires décorés ou médaillés sont décédés. Dans ce cas, prendre les dates de nominations dans l'ordre et du décès, le nom du corps dans lequel ils avaient servi de leur dernier grade. Indiquer s'ils étaient en activité ou en retraite.
- 6° S'assurer que les militaires en congé se conduisent bien et que ceux dont le titre est expiré ont rejoint leur corps. S'il y en a de décédés, le constater par procès-verbal et y joindre une copie de l'acte de décès ; retirer les effets militaires et en dresser un inventaire.
- 7° Faire visiter en leur présence ceux de ces militaires ne pouvant rejoindre pour cause de maladie subite. Dresser procès-verbal de cette visite, auquel on annexe, légalisé par le maire, le certificat du médecin. Faire parvenir ces pièces au général commandant la subdivision de région.
- 8° Demander s'il y a des maraudeurs, mendiants valides, vagabonds, dans les environs, afin de les rechercher.
- 9° S'il règne des maladies contagieuses sur les personnes ou des épizooties sur le bétail.
- 10° S'il y a des auberges où l'on se livre au jeu ou à la débauche ; ou encore restant ouvertes après l'heure réglementaire.
- 11° Rechercher les colombiers clandestins ;
- 12° Se rendre compte des travaux d'art qui seront à garder en cas de mobilisation ;
- 13° Se renseigner sur les individus, les animaux et les véhicules qui peuvent être réquisitionnés à un titre quelconque en cas de mobilisation ».
- 14° Surveiller la conduite des jeunes gens candidats à la gendarmerie ;
- 15° Enfin, vérifier dans les mairies la tenue régulière des registres pour l'avis à donner au recrutement du décès des hommes âgés de 20 à 46 ans. », *Carnet-guide du gendarme*, Henri Charles-Lavauzelle Éditions, Paris, 1986 (13^e édition).

patrouilles (...) de surveillance générale. Le fichage gendarmique est un fichage attrape-tout, dont les brigades se gardent bien de lier la tenue à une autre cause que le simple fait qu'elles aient eu un contact avec l'individu fiché. On y trouve aussi bien des gens « avec antécédents » que des gens « sans ». Tous ceux qui, pour une raison ou une autre, ont fait l'objet d'une vérification de gendarmerie y figurent (...). A l'ensemble de cette volumineuse documentation viennent s'ajouter les différentes archives de la brigade, les doubles des procès-verbaux et des rapports, le courrier, les souches de certains formulaires »¹¹¹.

Les échanges d'informations entre brigades se font par courrier. En 1922, une directive interne envisage la rationalisation de son fonctionnement. Ainsi, toutes les informations recueillies sur une personnes sont envoyées à la brigade du lieu de naissance qui est chargée de mettre à jour sa fiche. Ce système se poursuit jusqu'au début des années 2000 tout en évoluant. « Depuis 1971, chaque gendarme établissant un PV ou constatant un fait digne d'être gardé en mémoire a donc établi une fiche individuelle qu'il rangeait consciencieusement dans un registre mécanographique »¹¹². Concernant sa légalité, ce fichier a été signalé à la CNIL dans les années 1990¹¹³ mais n'a jamais bénéficié d'une base juridique¹¹⁴.

Ce « fichier de brigade », appelé plus tard « fichier alphabétique de recherche » (FAR) est le témoignage de la culture singulière du renseignement dans la gendarmerie par laquelle les militaires sont chargés de recueillir une immense quantité d'informations qu'ils formalisent sous forme de fiches alphabétiques et actualisent au fil des déménagements ou des décès¹¹⁵. Cependant, ce système comprend trois écueils majeurs - l'éparpillement, l'absence de valorisation et de diffusion de l'information - qui ne permettent pas à l'arme d'être reconnue parmi les acteurs du renseignement.

Lors de sa destruction en 2008 en raison de sa non conformité par rapport aux exigences de la loi informatique et liberté et de son caractère techniquement désuet, le FAR comprend « 60 millions de fiches impliquant 20 millions de personnes »¹¹⁶. Cette destruction s'est faite dans la précipitation sans qu'aucune mesure transitoire ne soit mise en place. La gendarmerie a fait table rase de sa mémoire en passant à la broyeuse des millions de fiches. Le FAR est remplacé 2011 par un fichier vierge relatif à la « gestion de l'information et la prévention des atteintes à la

111 LAFONT (H.) et MEYER (P.), *op. cit.*, p. 76-77.

112 <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2008/12/03/01016-20081203ARTFIG00359-grand-nettoyage-dans-les-fichiers-de-police-.php>, consulté le 24 juin 2016.

113 Déclaré à la CNIL le 13/10/1993.

114 Arrêté du 17 septembre 1992 portant application au FAR des dispositions de l'art. 45 de la loi informatique et libertés de 1978.

115 Le fichier alphabétique de renseignement est mis en place par l'instruction n° 27279 T/GEND du 5 octobre 1942 relative à la recherche des malfaiteurs par la gendarmerie.

116 BATHO (D.) et BÉNISTI (J.-A.), « Rapport d'information par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et d'administration générale de la République sur les Fichiers de police », n° 1548, Assemblée nationale, 2009, p. 4.

sécurité publique (GIPASP) »¹¹⁷. Il s'agit donc pour les unités de se reconstituer une mémoire et d'assurer, tant bien que mal, la transmission des données les plus pertinentes.

Conclusion du chapitre

A l'aube des discussions relatives à la loi relative à la gendarmerie en 2008-2009, la fonction de renseignement de la gendarmerie est particulièrement affaiblie bien que pour Claude Guéant, elle « réalise déjà un travail remarquable »¹¹⁸ dans ce domaine. Elle a payé le prix de la spécialisation d'autres fonctions et se trouve privée de son principal outil, le fichier alphabétique de recherches. Surtout, la perte d'influence de la gendarmerie est à mettre en parallèle avec la croissance de l'organisation spécialisée de la police nationale et notamment des renseignements généraux.

Cependant, la gendarmerie tarde à prendre conscience de ce réel décrochage. Considérant l'historique de la pratique de cette mission dans l'institution, il existe un décalage dans la perception qu'ont les gendarmes de leur mission de renseignement et celle des décideurs. « La gendarmerie pense, à tort, qu'elle est l'arme du renseignement »¹¹⁹. C'est ce qu'observent certains analystes en soulignant que « la gendarmerie veut apparaître parmi les services de renseignement alors que le mot renseignement n'est jamais mentionné dans son organigramme (...) laissant penser qu'elle n'assume pas cette mission »¹²⁰. Cette observation pose la question de la pertinence du modèle d'une force de sécurité polyvalente dans un contexte marqué par la spécialisation croissante des acteurs ainsi que par la nécessaire visibilité des organisations et des actions menées¹²¹.

Pourtant, et malgré de franches oppositions, l'intégration de la gendarmerie au sein du ministère de l'Intérieur permet une consolidation de son positionnement sur le champ du renseignement.

117Décret n° 2011-340 du 29 mars 2011 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion de l'information et la prévention des atteintes à la sécurité publique.

118VADILLO (F.) et PAPAEMMANUEL (A.), *op. cit.*, p.73.

119Propos recueillis auprès du général CÉSARI, sous-directeur à l'anticipation opérationnelle, le 21 février 2018.

120Propos recueillis après de M. Alain BAUER, le 6 septembre 2018 en évoquant les discussions relatives à la communauté de renseignement pendant la présidence de M. Sarkozy.

121Cette spécialisation s'observe surtout dans le domaine de la police judiciaire avec par exemple la création des JIRS ou des offices centraux spécialisés au début des années 2000. Le modèle policier, fondé sur une spécialisation de son organisation, rend son action plus visible en mettant un nom sur le traitement de chaque contentieux.

Chapitre 2 : La difficile consolidation de la place de la gendarmerie nationale

Le début du XXI^e siècle marque un tournant pour la gendarmerie en général et sa mission de renseignement en particulier. Si la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) de 1995 reconnaît officiellement une compétence de renseignement à la gendarmerie¹²², l'arme souffre d'un manque certain de visibilité dans un contexte où cette mission devient sensible du fait de l'évolution de l'environnement sécuritaire. Au delà de la nature des menaces présentes sur le territoire national, c'est le rattachement pour emploi de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur en 2002¹²³ qui contribue largement dans un premier temps à la « *marginalisation* »¹²⁴ de sa fonction de renseignement¹²⁵. Ainsi, à l'heure où les parallèles entre les deux forces se multiplient, que les mutualisations font l'objet de rapports officiels et que certains évoquent même « *une sorte de fusion-acquisition* »¹²⁶ de la gendarmerie par la police, elle ne désire pas laisser à l'institution policière le monopole du renseignement au risque de perdre un pan de ses prérogatives et ainsi encourager une division implicite du travail policier.

Cette sortie de la marginalité de la fonction de renseignement de la gendarmerie est permise après d'âpres débats par la loi de 2009 relative à la gendarmerie nationale¹²⁷ puis consolidée par la loi relative au renseignement de 2015¹²⁸ (**section 1**). Ces nouvelles prérogatives et son positionnement institutionnel, presque aligné avec celui du renseignement territorial, lui permettent d'intégrer les structures de pilotage et de coordination du renseignement tant au niveau central que local (**section 2**).

122« *La police nationale et la gendarmerie nationale sont investies dans la limite des attributions qui sont confiées à chacune d'elles par les lois et règlements qui les régissent des trois missions suivantes : - la mission de sécurité et de paix publiques ; - la mission de police judiciaire ; - la mission de renseignement et d'information. La mission de renseignement et d'information a pour objet d'assurer l'information des autorités gouvernementales, de déceler et de prévenir toute menace susceptible de porter atteinte à l'ordre public, aux institutions, aux intérêts fondamentaux de la Nation ou à la souveraineté nationale* », Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, annexe II.

123Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

124URVOAS (J.-J.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014 », Assemblée nationale n°2482, Sénat n° 201, 18 décembre 2014, p. 121.

125La police nationale est déjà dotée de services de renseignement propre tels que la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la direction pour la sécurité du territoire (DST).

126HASSOUX (D.), LABBÉ (C.) et RECASENS (O.), *Bienvenue place Beauvau. Police : les secrets inavouables d'un quinquennat*, Robert Laffont, Paris, 2017, p. 68.

127 Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

128 Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

Section 1 : Une reconnaissance acquise dans la difficulté

Comme évoqué dans de précédents développements, la gendarmerie nationale a toujours occupé une place à part dans le dispositif de renseignement français. Bien que cette compétence spécifique ne soit jamais évoquée explicitement dans les textes organiques de l'arme, dans les faits, elle exerce, certes modestement, des missions de renseignement à la demande de l'État. Après des débats parfois houleux, cette compétence est entièrement reconnue à la gendarmerie en 2009 (A). Laisée en marge des réformes du renseignement intérieur de 2008 et 2013, elle s'appuie sur cette reconnaissance pour structurer sa propre chaîne intégrée de renseignement en 2013 autour de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (B). La place de la gendarmerie dans l'organisation du renseignement en France est enfin acquise par la loi de 2015 relative au renseignement (C). Ce processus s'accompagne d'une première prise en compte de cette fonction dans sa gestion des ressources humaines tant dans la formation initiale et continue que dans les parcours de carrière (D).

A. La sortie progressive de la marginalité de la mission de renseignement de la gendarmerie

Dans un contexte marqué par le rapprochement au sein du ministère de l'Intérieur et bien que la filière autonome du renseignement en gendarmerie soit évoquée dans le *Livre Blanc* de 2008 (1), l'arme demeure en retrait de la réforme du renseignement la même année (2). La loi relative à la gendarmerie nationale de 2009 vient utilement « sauvegarder » cette fonction dans un contexte difficile (3).

1. La reconnaissance d'une filière autonome du renseignement en gendarmerie dans le Livre Blanc de 2008

L'année 2008 est marquée par la publication du *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*. La filière renseignement de la gendarmerie y est mentionnée, mais cela ne se traduit pas pour autant par des avancées concrètes.

Le *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2008 évoque le développement « des partenariats avec la police nationale dans les domaines communs d'activité »¹²⁹ et reconnaît implicitement la fonction renseignement de la gendarmerie. Ainsi, il est tout d'abord intéressant d'observer que le *Livre Blanc* assigne à l'arme l'objectif « d'améliorer dans les quinze années à venir (...) ses capacités d'analyse via l'utilisation des nouvelles technologies »¹³⁰. Si les « capacités d'analyse » se basent sur l'agrégation de données ainsi que leur exploitation, cet objectif s'inscrit pleinement dans l'optimisation de sa fonction « d'intelligence » qui consiste non plus seulement à amasser des informations mais aussi à les exploiter. Ensuite, ce *Livre Blanc* fait de « la connaissance et de l'anticipation » une priorité nationale dans un contexte marqué par la montée des incertitudes. En matière de renseignement de proximité, il insiste sur « les coopérations entre services d'un même ministère (...) pour éviter la dispersion des efforts et des ressources humaines »¹³¹. Dans cette logique, il est évoqué la nécessité « d'une politique de ressources humaines particulièrement ambitieuse, la mise en place de filières de formation et de carrières, une mutualisation des enseignements (...) et la création d'une spécialité renseignement dans les écoles de cadre des deux forces. Des normes communes de gestion des carrières dans les métiers du renseignement doivent être définies (...) et des troncs communs de formation initiale et continue seront développés. La création d'une académie du renseignement contribuera à une meilleure interpénétration des cultures propres à chaque service et à une bonne connaissance mutuelle »¹³².

Force est de constater que la gendarmerie n'a pas su, ou pu, saisir pleinement l'opportunité qui s'offre à elle avec le *Livre Blanc* de 2008. On peut supposer que l'institution n'a pas souhaité s'engager dans une nouvelle opposition avec la police nationale au regard des débats déjà houleux autour de la loi relative à la gendarmerie nationale de 2009 et notamment sur la question du renseignement. Pour répondre aux objectifs fixés, elle crée cependant les postes « d'officiers adjoints renseignement » (OAR) dans les groupements de gendarmerie

¹²⁹*Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, La documentation française, Paris, 2008, p. 230.

¹³⁰ *Idem*.

¹³¹ *Ibid.*, p. 240.

¹³² *Ibid.*, pp. 246-147.

départementale sans pour autant aller au-delà, notamment en matière de coopération et de formation¹³³. Le *statu quo* de la place de la gendarmerie à la marge du renseignement intérieur est confirmé par la réforme de 2008.

2. La gendarmerie largement absente de la réforme du renseignement intérieur de 2008

La réforme du renseignement intérieur de 2008 s'inscrit dans un contexte difficile. Outre les efforts de rationalisation induits par la révision générale des politiques publiques (RGPP), il s'agit surtout de s'adapter pour « *faire face à l'évolution de la menace terroriste et tenter de mettre fin à la concurrence entre les renseignements généraux et la Direction de la surveillance du territoire (DST)* »¹³⁴. Sur le premier point, il est évident que la menace du début des années 2000 n'est plus celle de quinze ans auparavant. De nouveaux adversaires sont apparus tels que le terrorisme islamiste, la criminalité transnationale, la prolifération nucléaire, les nouveaux extrémismes violents ou encore les nouvelles rivalités économiques. Il convient aussi de s'adapter à un nouveau contexte technologique marqué par l'explosion des communications mondiales et le développement de l'usage privé des moyens de cryptage. Les services de renseignement sont désormais confrontés à la question « des sources ouvertes » et à la profusion des informations à analyser. Ainsi, « *à l'âge de l'information, le renseignement correspond autant à la découverte des secrets adverses qu'à la nécessité de séparer, au sein des sources disponibles, en grande partie ouvertes, l'information utile du flot de l'information inutile* »¹³⁵. Mais cette réforme est pour d'autres « *surtout politique* »¹³⁶. En effet, le monde du renseignement fait l'objet depuis la fin des années 1990 et singulièrement depuis les attentats du 11 septembre 2001 d'une pression accrue des politiques du fait de leur visibilité croissante dans les médias. Le renseignement devient désormais une politique publique particulièrement sensible qui traduit donc, au-delà du positionnement historique de telle ou telle institution, la vision qu'a l'État de leur rôle.

133 Pour les développements sur la formation, se référer au paragraphe 4 ci-après.

134 SOULLEZ (C.), *Le renseignement. Histoire, méthodes et organisation des services secrets*, Éditions Eyrolles, Paris, 2017, p.78.

135 DENÉCÉ (E.), « La révolution du renseignement » in *Sécurité globale*, n°4, 2008/2, p.44.

136 HENRI (B.), *Histoire secrète des RG. Figures, coulisses, méthodes & secrets d'une police qu'il n'aurait peut-être pas fallu supprimer*, Flammarion, Paris, p.116.

Supprimée par décret en 2008¹³⁷, la DCRG est alors fusionnée avec la DST pour former la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI). Pour « remplacer » les renseignements généraux sur le champ du renseignement de proximité, les services départementaux de l'information générale (SDIG) sont créés. Leurs compétences se limitent désormais au « suivi des manifestations de voie publique (comptage), aux protections rapprochées ainsi qu'au renseignement de terrain dans le domaine de lutte contre la délinquance, les violences urbaines ou le hooliganisme »¹³⁸. Il s'agit donc d'orienter le renseignement de proximité vers de l'information pré-judiciaire dans le cadre d'une réponse globale à la lutte contre l'insécurité. Le renseignement de proximité est alors complètement passé sous le contrôle de la sécurité publique puisque désormais le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) devient « le conseiller du préfet en matière de renseignement territorial »¹³⁹. Pour assurer la mission « d'information du représentant de l'État et du Gouvernement, il est créé dans chaque direction départementale de la sécurité publique un service déconcentré du renseignement territorial »¹⁴⁰. Les critiques de l'organisation, des moyens et de l'emploi des SDIG sont quasi unanimement partagées¹⁴¹. La « précipitation »¹⁴² dans laquelle cette réforme s'est effectuée a conduit à « la déstructuration du renseignement de proximité qui a vu ses moyens tant qualitatifs que quantitatifs diminuer »¹⁴³.

Il est intéressant de souligner que la gendarmerie n'est jamais associée ni aux débats ni aux discours relatifs à cette réforme. Bien qu'elle soit placée pour emploi auprès du ministre de l'Intérieur depuis 2002 et que sa filière renseignement soit reconnue dans le dernier *Livre Blanc*, la réforme du renseignement de proximité ne concerne que l'institution policière. L'absence de visibilité de la gendarmerie qui ne dispose pas d'organisation propre de sa fonction de renseignement, dans un environnement où l'exécutif est réputé « ne pas aimer les militaires »¹⁴⁴,

137Décret n° 2008-612 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. La disparition de la mention « DCRG » a suffi à supprimer le service alors qu'un décret spécifique a dû être pris pour créer et organiser la DCRI. En effet, l'article 1er dispose : « Le 2 de l'article 5 du décret du 2 octobre 1985 susvisé est ainsi modifié : 1. Les mots : « la direction de la surveillance du territoire » sont remplacés par les mots : « la direction centrale du renseignement intérieur » ; 2. Les mots : « la direction centrale des renseignements généraux » sont supprimés ».

138ALLIOT-MARIE (M.), *La réorganisation des services de renseignement*, discours du ministre de l'Intérieur, 13 septembre 2007 lors de l'inauguration des locaux des services de renseignement à Levallois-Perret.

139Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique, art. 2, I.

140*ibid.*, art. 4.

141URVOAS (J.-J.), « Les RG, la SDIG et après ? Rebâtir le renseignement de proximité », Fondation Jean Jaurès, note n° 115, 19 janvier 2012. Disponible sur https://jean-jaurès.org/sites/default/files/Urvoas_RG.pdf

142<http://www.unitesgppolice.com/sites/default/files/pdf/db55611d.pdf>, consulté le 7 octobre 2017.

143*dem.*

144HASSOUX (D.), LABBÉ (C.) et RECASSENS (O.), *op. cit.*, p. 68.

explique très probablement cette mise à l'écart. Cette absence totale de reconnaissance est très partiellement compensée en 2010 par la décision du ministre de l'Intérieur d'intégrer des gendarmes à la SDIG tant dans les échelons centraux que départementaux afin de « *disposer d'une information complète, recoupée et synthétisée* »¹⁴⁵. Il s'agit ici « *d'organiser la centralisation par les SDIG de l'analyse et de l'information recueillie par les cellules renseignement de la gendarmerie nationale comme par les services de police. L'affectation d'un gendarme au sein de chacune de ces structures doit permettre à ces échanges de se dérouler dans les meilleures conditions* »¹⁴⁶. Cette logique de centralisation apparaît dans les notes des SDIG qui sont désormais rédigées sous double timbre de la police et de la gendarmerie. « *En définitive, la réforme de 2008 a eu pour conséquence de désorganiser le renseignement français, en créant une SDIG totalement affaiblie face à l'omnipotente DCRI, dépendante d'une DSCP qui la marginalise, et concurrencée par la gendarmerie nationale qui construit sa propre filière renseignement* »¹⁴⁷.

3. La fonction de renseignement de la gendarmerie consacrée mais surtout « *sauvegardée* » par la loi de 2009

La loi 2009-971 du 3 août 2009 est le dernier texte organique relatif à la gendarmerie nationale. Plus d'un siècle après le précédent (décret organique du 20 mai 1903), cette loi entérine le rattachement de l'arme au ministère de l'Intérieur et reprecise les contours de ses missions. Désormais, il est acté que l'institution « *contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations* »¹⁴⁸. Il s'agit là d'une évolution majeure car la mission de renseignement de l'arme est explicitement évoquée et reconnue pour la première fois au-delà du concept de « *surveillance générale* » jusqu'ici repris dans les textes organiques depuis 1791. Il s'agit d'une action concourante qui traduit à la fois le fait qu'elle n'est pas un service spécialisé et que son action s'inscrit en complémentarité avec d'autres institutions.

145 Circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 23 février 2010.

146 URVOAS (J.-J.) et VERCHÈRE (P.), « Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement », commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée Nationale, n°1022, 14 mai 2013, p.168.

147 https://www.lemonde.fr/idees/article/2012/02/01/les-rg-la-sdig-et-apres_1637210_3232.html, consulté le 6 mars 2016.

148 Loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, article 1^{er}, al.3.

Avant la publication de la loi, les travaux parlementaires préparatoires abordent déjà ce besoin de reconnaissance. En effet, les députés évoquent dans leur rapport « *une mission partagée avec la police [et] un rôle important en matière de collecte et d'analyse [qui] complète celui de la police nationale, de la direction centrale du renseignement intérieur et des services départementaux de l'information générale* »¹⁴⁹. Cette question suscite de tels débats que les parlementaires doivent souligner l'importance de ne pas « *reconnaître à la police l'exclusivité en matière de renseignement ou de lutte anti-terroriste afin de ne pas compromettre la capacité de la gendarmerie à fonctionner en temps de crise ou de simple désordre social (...) remettant ainsi en cause l'efficacité globale pour notre système de sécurité* »¹⁵⁰. En effet, dans le cadre d'une audition préalable à ce rapport, le général Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale rappelle utilement le besoin aux parlementaires de l'impératif « *de maintenir le spectre missionnel de la gendarmerie et la plénitude de ses compétences, dont le renseignement* »¹⁵¹. Le positionnement du directeur général de la police nationale est tout autre puisqu'il considère que la police « *dispose d'une compétence pleine et entière sur le terrorisme ainsi que sur le renseignement intérieur* »¹⁵². Selon lui, l'intégration de la gendarmerie dans ce domaine « *viendrait polluer des coopérations opérationnelles qui marchent à la perfection* »¹⁵³, sans pour autant remettre en cause ses capacités de collecte. Ce positionnement ferme du DGPN motive la commission à adopter un amendement « *de sauvegarde* »¹⁵⁴ en faisant de la gendarmerie un acteur de la lutte contre le terrorisme. Dans le même contexte, le Sénat évoque également la compétence de renseignement de la gendarmerie nationale favorisée par le maillage des brigades et leur aptitude à en recueillir¹⁵⁵. La chambre haute reste tout de même très discrète sur les enjeux majeurs du maintien de cette compétence à l'institution.

Le vote de cette loi apparaît pour nombre de gendarmes comme une victoire. L'arme se trouve en effet depuis quelques temps dans une situation complexe vis-à-vis de l'exécutif qui se traduit par des arbitrages défavorables. Si certains ont pu aller jusqu'à craindre que la gendarmerie allait « *se dissoudre comme un sucre dans un café chaud* »¹⁵⁶ au travers d'une fusion avec la police, c'est surtout parce que l'arme aurait été, selon certains observateurs, « *cantonnée*

149MOYNE-BRESSAND (A.), « Rapport relatif à la gendarmerie nationale, commission des forces armées sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence », Assemblée Nationale, n°1703, 3 juin 2009, p. 20.

150*Ibid.*, p. 41.

151*Ibid.*, p. 62.

152*Ibid.*, p. 83.

153*Idem.*

154*Ibid.*, p. 129.

155FAURE (J.), « Rapport d'information par le groupe chargé d'une réflexion sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie », Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°271, 10 avril 2018, p. 62.

156HASSOUX (D.), LABBÉ (C.) et RECASENS (O.), *op. cit.*, p. 67.

à délinquance ordinaire, mis sur la touche de l'anti-terro, exclue du renseignement intérieur dévolu à la police, réduite au rôle de force supplétive dans la lutte le crime organisé, consignée à la protection des petites entreprises en matière d'intelligence économique »¹⁵⁷. A ces décisions sont venues s'ajouter une baisse marquée des effectifs¹⁵⁸ ainsi que des opérations de restructuration qui ont conduit à une « hécatombe »¹⁵⁹ de son maillage territorial. Si « le président de la République a clairement indiqué que la gendarmerie conserverait son statut militaire »¹⁶⁰, il existe la crainte « d'une volonté de réduction des ses capacités »¹⁶¹.

Bien qu'affaiblie donc sur le plan politique, la gendarmerie consolide son positionnement dans la durée suite à la promulgation de la loi de 2009 et grâce aux parlementaires sur lesquels elle s'est largement reposée. La reconnaissance de sa compétence sur le renseignement étant désormais acquise, elle entend dorénavant peser sur les réformes à venir du renseignement.

B. De l'intégration inachevée de la gendarmerie dans la réforme du renseignement intérieur de 2013 à la création de la SDAO

L'alternance politique permise par les élections présidentielles de 2012 laisse entrevoir une intégration plus importante de la gendarmerie dans le dispositif de renseignement en France du fait de discussions préalables entre différents acteurs. Pour autant, la réforme de 2013 ne semble pas satisfaisante pour la gendarmerie (1) qui « s'autonomise » la même année par la création d'une « sous-direction du renseignement qui ne dit pas son nom »¹⁶² (2).

157 *Ibid.*, pp. 68-69.

158 La Cour des comptes souligne dans son rapport la baisse de 5488 « équivalent temps plein travaillé » in Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, rapport public thématique, juillet 2011, p. 42.

159 URVOAS (J.-J.), « Gendarmerie : le rapport « Pangloss », Fondation Jean-Jaurès, n° 115, février 2012, p. 7.

160 MOYNE-BRESSAND (A.), *op. cit.*, p. 44.

161 *Idem.*

162 Cour des comptes, *op. cit.*, p. 74.

1. La réforme des services de renseignement de 2013, les prémices d'une rationalisation du renseignement intérieur

La nouvelle réforme du renseignement de 2013 s'inscrit dans un contexte particulièrement riche. La France est tout d'abord marquée par les attaques menées par Mohammed Merah en 2012 et prend conscience, s'agissant du djihadisme terroriste, de « la présence simultanée d'un ennemi intérieur et d'un ennemi extérieur »¹⁶³. Sur ce dossier, le ministre évoque « des erreurs, des failles et des fautes du renseignement intérieur »¹⁶⁴ dont l'origine se trouve dans l'organisation même de la DCRI et la coordination entre les services. Ce besoin de coordination, et notamment avec la gendarmerie au plus près des territoires, est évoqué dans le *Livre Blanc sur la défense et la sécurité* la même année¹⁶⁵. Il fait par ailleurs écho au *Livre Blanc sur la sécurité publique* qui envisage déjà en 2012 cette nécessité en demandant notamment à la SDIG de « faire évoluer sa doctrine »¹⁶⁶. Ensuite, cette réforme apparaît nécessaire pour résoudre les dysfonctionnements consécutifs à celle de 2008 et ainsi de « tourner la page de la funeste erreur de l'information générale »¹⁶⁷. En effet, des observateurs avisés tels que les parlementaires ou encore la Cour des comptes ont souligné à la fois le sous-dimensionnement des effectifs de la SDIG au regard des missions qui lui sont confiées¹⁶⁸ et dénoncé « une réforme brutale à son détriment »¹⁶⁹.

La réforme de 2013 porte donc sur deux évolutions majeures : l'établissement d'une Direction générale de la sécurité intérieure en lieu et place de la DCRI¹⁷⁰ et la substitution de la

163<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministre-de-l-interieur/Archives-Manuel-Valls-mai-2012-avril-2014/Interventions-du-Ministre/Reforme-du-renseignement>, consulté le 4 mars 2017.

164https://www.lemonde.fr/societe/article/2013/03/01/affaire-merah-valls-evoque-une-faute-de-la-dcri_1841662_3224.html, consulté le 4 mars 2017.

165« *Compte tenu de l'évolution des menaces, un effort particulier doit être porté sur le renseignement intérieur. Un renforcement de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) est nécessaire, au regard du haut niveau de priorité de certaines des missions qui lui sont confiées, notamment pour la prévention d'actes de terrorisme sur le territoire national. Une réflexion sera engagée sur l'organisation de cette direction, les moyens humains dont elle dispose et sa place dans l'organisation du ministère de l'Intérieur. Cette réflexion intégrera les conditions d'une meilleure articulation entre le renseignement intérieur et le recueil d'informations opérationnelles par l'ensemble des services en charge de missions de sécurité nationale, notamment la gendarmerie* », *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013, p. 71.

166*Livre Blanc sur la sécurité publique*, La documentation française, Paris, 2012, p.137.

167URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, p.138.

168Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, juillet 2011, p.170.

169URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, p.144.

170Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer puis le décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure .

SDIG par le service central du renseignement territorial (SCRT)¹⁷¹. Ce plan est annoncé le 17 juin 2013 par le ministre de l'Intérieur. La création de la DGSJ doit lui permettre de renforcer son maillage territorial « *en s'appuyant sur des échelons territoriaux de plein exercice* », de disposer de plus d'autonomie dans le recrutement de ses agents, notamment « *d'arabisants pour suivre l'islam radical* », et de sortir de son « *splendide isolement* »¹⁷². Les enjeux pour la SDIG sont d'une autre nature. Il devient crucial pour ce service de voir ses moyens humains comme matériels renforcés afin de pallier « *le malaise persistant des personnels (...) qui ont vécu un réel déclassement avec le rattachement de l'information générale à la sécurité publique, n'occupant plus ainsi la place la plus noble dans l'organigramme policier* »¹⁷³. Dès lors, « *afin d'identifier et de valoriser une filière spécifique au sein de la sécurité publique* »¹⁷⁴, il est décidé de créer, au sein de la sécurité publique, un service central dont le nom permet de retrouver une certaine noblesse.

Pour la gendarmerie, il semble que cette réforme ne soit pas pleinement satisfaisante bien qu'en 2013 une centaine de militaires soit intégrée à la SDIG. Le positionnement du renseignement intérieur au sein d'une direction générale autonome du ministère de l'Intérieur, c'est à dire hors du champ de la DGPN, doit permettre aux gendarmes « *de trouver leur place* »¹⁷⁵. Dans les faits, « *aucun militaire n'intègre la DGSJ* »¹⁷⁶ dans un premier temps. Concernant le renseignement territorial, les structures en place n'évoluent guère dans leur organisation car le SCRT demeure subordonné à la DCSP malgré les nombreuses critiques. En matière de doctrine, les parlementaires soulignent cependant que « *le SCRT travaille désormais en coordination avec la gendarmerie et non plus en liaison* »¹⁷⁷, ce qui suppose une intégration plus

171 Décret n° 2014-466 du 9 mai 2014 modifiant le décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique.

172 URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, p.119.

173 *Ibid.*, p.157.

174 *Idem.*

175 <https://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/gendarmerie-se-dote-d-direction-renseignement-trop-dire-actualise-7288>, consulté le 7 octobre 2016.

176 D'après les propos du général CÉSARI, entretien réalisé le 21 février 2018.

177 « *La direction centrale de la sécurité publique est une direction active de la direction générale de la police nationale (...). Dans le cadre de sa mission de renseignement, la direction centrale de la sécurité publique est chargée (...) de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le Gouvernement et les représentants de l'État dans les collectivités territoriales de la République dans les domaines institutionnel, économique et social ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence. En lien avec les services chargés de la lutte contre le terrorisme et sans préjudice de leurs attributions, la direction centrale de la sécurité publique contribue à la mission de prévention du terrorisme. Ces missions s'exercent sur l'ensemble du territoire des départements et collectivités, en coordination avec la gendarmerie nationale. La direction centrale de la sécurité publique concourt, à ce titre, à l'exercice des missions de renseignement et d'information confiées aux forces de sécurité intérieure* » in SUEUR (J.-P.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013 », Assemblée nationale n°1886 et Sénat n°462, 16 avril 2014, p.13 à propos du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, art. 21.

importante des militaires dans sa structure. Dans les faits, il semble cependant que seuls les moyens humains et matériels soient renforcés. Constatant ces nouvelles évolutions, la gendarmerie milite pour la reconnaissance de sa filière de renseignement.

2. De la reconnaissance politique de la filière renseignement de la gendarmerie à la création de la SDAO

La reconnaissance de la chaîne de renseignement de la gendarmerie fait l'objet de débats au sein de différents cercles depuis la reconnaissance de cette compétence aux termes de la loi du 3 août 2009. Le projet de création d'une « direction du renseignement » au sein de la gendarmerie est acté à la fin de l'année 2013.

En 2010 déjà, un rapport de la « fondation Jean Jaurès » rédigé par le futur ministre de la Justice, M. Urvoas, revient sur la réforme de 2008 qui ne « *satisfait pleinement personne et qui résulte de la disparition des RG en tant que structure autonome bien ancrée dans le paysage quotidien entre les deux forces* »¹⁷⁸. En matière de renseignement fermé, la même note envisage d'intégrer à la DCRI « *quelques officiers et sous-officiers de gendarmerie, y compris à des postes à responsabilités, dans un souci de compréhension réciproque entre les deux forces* ». Quelques mois plus tard à la veille des élections présidentielles de 2012, le même auteur va plus loin dans la reconnaissance de la filière renseignement de la gendarmerie en évoquant « *la coexistence de deux chaînes convergeant à l'échelon régional ou national qui aurait pour interlocuteur opérationnel le directeur de cabinet du préfet. A l'échelon central, un service central du renseignement de proximité serait créé au sein du secrétariat général du ministère* »¹⁷⁹.

En 2013, la reconnaissance de la filière « généraliste » du renseignement en gendarmerie est très officiellement avancée dans le cadre du rapport d'information sur l'évaluation du cadre juridique des services de renseignement¹⁸⁰. Cette fonction, « *déjà structurée, (...) est destinée à servir les différentes manœuvres tactiques ou d'ordre public qu'elle est amenée à réaliser, (...) sans pour autant se reposer sur un service spécialisé* »¹⁸¹. Pour les parlementaires « *le nécessaire parallélisme des formes en matière de maintien de l'ordre, l'existence de compétences gendarmiques spécifiques ainsi que la nécessaire promotion d'un dispositif structuré et efficace plaident en faveur de la reconnaissance à l'arme d'une chaîne généraliste au sein du ministère de l'Intérieur* »¹⁸². Quelques semaines plus tard,

178URVOAS (J.-J.), « Police-gendarmerie. Un rapprochement au service de l'efficacité », Fondation Jean Jaurès, note n°51, avril 2010, p.8.

179URVOAS (J.-J.), « Les RG, la SDIG et après ? », Fondation Jean Jaurès, note n°115, janvier 2012, p.24.

180URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), *op. cit.*, p.161.

181*ibid.*, p.165.

182*ibid.*, p.169.

la commission d'enquête parlementaire sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés souligne à nouveau que la gendarmerie « conformément aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 3 août 2009, peut se voir reconnaître le droit de disposer d'une chaîne de renseignement généraliste et intégrée »¹⁸³. Enfin, ce « printemps du renseignement en gendarmerie » est acté par la reconnaissance de son rôle essentiel dans le discours du 17 juin 2013 du ministre de l'Intérieur « sur les grandes orientations de la réforme des services du renseignement intérieur »¹⁸⁴. Ce mouvement de fond vers l'affirmation d'une fonction de renseignement au sein de la gendarmerie nationale, « préparé en toute discrétion avant l'alternance de 2012 entre M. Valls, M. Urvoas et le général Favier »¹⁸⁵ aboutit, le 3 décembre 2013, à la création de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO)¹⁸⁶. Ses compétences couvrent surtout le suivi des mouvements d'ordre public en lien avec son activité opérationnelle ainsi que le renseignement d'intérêt économique. En juin 2018, la SDAO se voit reconnaître une compétence en matière de lutte contre le terrorisme¹⁸⁷. Elle est à la fois « un service de renseignement [qui] bénéficie des prérogatives que la loi lui reconnaît (...) et une tête de réseau [qui] a pour mission d'optimiser, dans le cadre de la politique publique du renseignement, le recueil d'informations par la gendarmerie »¹⁸⁸.

Dès sa création, la SDAO est une structure modeste qui comprend une quarantaine de militaires et « qui traite les informations recueillies pour en produire du renseignement opérationnel »¹⁸⁹. Il s'agit d'une structure très « administrative » puisque implantée à la DGGN, elle

183CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés », Assemblée nationale, n°1056, 24 mai 2013, p. 35.

184Discours de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, 17 juin 2013, disponible sur : <http://discours.vie-publique.fr/notices/133001469.html>, consulté le 26 juin 2016.

185HASSOUX (D.), LABBÉ (C.) et RECASSENS (O.), *op. cit.*, p. 68.

186« La sous-direction de l'anticipation opérationnelle : - propose la doctrine relative aux missions de renseignement au sein de la gendarmerie ; - traite l'information interne et externe permettant l'alerte des autorités, ainsi que le suivi des situations sensibles à court terme ; - participe à la recherche, au recueil, à l'analyse et à la diffusion des informations de défense, d'ordre public et de sécurité nationale nécessaires à l'exécution des missions de la gendarmerie ; - assure le traitement du renseignement opérationnel d'ordre public et du renseignement de sécurité économique en métropole et en outre-mer ; - anime ou participe, avec les autres sous-directions de la direction des opérations et de l'emploi, aux gestions interministérielles de crise ; - suit et coordonne l'action des unités dans son domaine de responsabilité », arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, art. 5 :l.

187« Les compétences de la SDAO sont rappelées et la mention suivante est ajoutée : « contribue, sans préjudice des attributions des services spécialement chargés de la lutte contre le terrorisme, et dans son domaine de responsabilité, à la prévention du terrorisme », arrêté du 23 mai 2018 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, art. 2.

188RESSIGUIER (M.) et MORENAS (A.), « Rapport au nom de la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France », Assemblée nationale, n° 2006, 6 juin 2019, p. 263.

189URVOAS (J.-J.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014 », Délégation parlementaire au renseignement, Assemblée Nationale n° 2482, Sénat n° 201, 18 décembre 2014, p. 122.

est aussi chargée « d'élaborer la doctrine, transmettre l'information relative à l'ordre public aux autorités et coordonner l'activité de renseignement de l'institution »¹⁹⁰. A la différence des autres services, la SDAO n'est pas tout à fait un service à vocation opérationnelle. Elle est surtout un échelon de synthèse, de coordination et de diffusion du renseignement recueilli par les militaires de l'arme. Dans le cadre de ses missions, elle s'appuie sur la chaîne de renseignement déjà existante dans les échelons déconcentrés. La SDAO se situe donc « au sommet d'une chaîne intégrée de renseignement à laquelle elle apporte une vision et une animation centrales »¹⁹¹. Elle est constituée du « centre de renseignement opérationnel de la gendarmerie » (CROGEND) ainsi que du « centre d'analyse et d'exploitation » (CAE)¹⁹². Le premier assure le traitement de l'information d'alerte, le second gère l'analyse, l'interprétation et l'exploitation au niveau central.

Si cette création semble « assez naturelle », les acteurs de ces évolutions parlent « d'une réelle prise de guerre marquée par une certaine violence des syndicats de police »¹⁹³ lorsqu'ils évoquent la reconnaissance pleine et entière de la compétence de la gendarmerie en matière de renseignement.

C. La gendarmerie, un acteur spécialisé du « deuxième cercle » de la communauté du renseignement consacré par la loi de 2015 relative au renseignement

Désormais reconnue et structurée au niveau central, et malgré les critiques fondées de l'organisation de la communauté du renseignement (1), c'est presque naturellement que la gendarmerie intègre le « deuxième cercle » en 2015 (2). Le pilotage des services plus spécialisés dans le renseignement au sein de ce « deuxième cercle » démontre l'émergence progressive d'un cercle intermédiaire qui tend à se confondre avec le premier (3). Cette avancée marque la fin d'un processus initié depuis des années.

190Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013, prec. cit., art. 5, I.

191URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, p. 122.

192Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013, prec. cit., art. 5, II.

193Propos recueillis auprès de M. Floran VADILLO, ex-conseiller spécial de M. URVOAS, garde des Sceaux, ministre de la Justice, le 17 octobre 2018.

1. La notion de « communauté du renseignement », un vocable en trompe l'œil ?

Le vocable « communauté du renseignement » apparaît pour la première fois officiellement dans le décret du 24 décembre 2009 relatif à la coordination nationale en matière de défense et de sécurité.¹⁹⁴ La formule est reprise dans un décret de 2014 « portant désignation des services spécialisés de renseignement »¹⁹⁵ et codifiée dans le Code de la défense¹⁹⁶.

Ce terme, qui ne peut être dissocié « du processus de bureaucratisation et de professionnalisation des services de renseignement, répond à une logique de mutualisation des missions et de coopération active dans un monde global qui tend à universaliser les menaces traditionnelles ou nouvelles »¹⁹⁷. Cette logique transparaît au travers des efforts entrepris afin de rechercher une coordination efficace entre les services. Dans cette perspective, la réforme de 2008 instituant un Conseil national du renseignement et un coordonnateur installé à l'Élysée apparaît comme une avancée significative¹⁹⁸. Il s'agit alors de mettre autour de la table, sous la direction de l'exécutif, les directeurs des services spécialisés du renseignement. Cet effort est poursuivi en 2017, par la création de la « coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNR-LT) »¹⁹⁹. Elle est chargée de « coordonner l'action des services spécialisés de renseignement » mais aussi désormais pour les services du « deuxième cercle », s'inscrivant ainsi dans la logique de la loi renseignement de 2015²⁰⁰. Dans le cadre de son action la CNR-LT dispose

194 Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

195 Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement.

196 « Les services spécialisés de renseignement, mentionnés à l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sont la direction générale de la sécurité extérieure, la direction de la protection et de la sécurité de la défense, la direction du renseignement militaire, la direction générale de la sécurité intérieure, le service à compétence nationale dénommé "direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières" et le service à compétence nationale dénommé "traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins". Ces services forment avec le coordonnateur national du renseignement et l'académie du renseignement la communauté française du renseignement », art. D. 1122-8-1 du Code de la défense.

197 FORCADE (O.), « Le siècles des communautés du renseignement ? », *Les Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010, p. 155.

198 Conformément à l'art. R.1122-6 du Code de la défense, le conseil national du renseignement constitue une formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale. L'article R.*1122-8 du même code prévoit la désignation en conseil des Ministres d'un coordonnateur national du renseignement.

199 Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme.

200 « Il coordonne l'action des services spécialisés de renseignement désignés à l'article R. 811-1 du code de la sécurité intérieure, et, en tant que de besoin et pour les seules finalités du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, des autres services de renseignement désignés à l'article R. 811-2 du même code », art. R.1122-8 al.2 du Code de la défense.

du centre national de contre-terrorisme (CNCT), formation spécialisée « *est chargée de l'analyse de la menace, et de la stratégie de lutte contre le terrorisme* »²⁰¹. En outre, elle a aussi pour mission d'élaborer la « *stratégie Nationale du Renseignement* »²⁰². Le sentiment d'une communauté nationale du renseignement est également renforcé par la création en juillet 2010 de l'Académie du renseignement. Placée sous la tutelle du Premier ministre, elle a notamment pour mission « *de favoriser la coopération entre les services de la communauté française du renseignement* »²⁰³.

Cet effort de centralisation semble bien de nature à favoriser l'émergence d'une communauté française du renseignement. Pour autant, derrière cette apparence monolithique se trouve « *une organisation administrative du renseignement intérieur trop complexe pour être durablement efficace* »²⁰⁴. Ainsi, une multitude de structures de coordination ont vu le jour à la fois au niveau ministériel (unité de coordination de la lutte anti-terroriste - UCLAT, état-major opérationnel pour la prévention du terroriste- EMOPT), entre les institutions (bureaux de liaison territoriaux) ou encore à l'intérieur même des services (cellule « Al-lat » et « état-major permanent » au sein de la DGSi). Il ressort que « *la multiplication des dispositifs de coordination ne semble pas avoir permis de mettre fin au climat de défiance entre les services au plan territorial* »²⁰⁵.

S'il semble bien exister une communauté du renseignement, celle-ci se limite aux six services du « premier cercle ». Dans les faits, « *la circulation de l'information est bien plus fluide entre les services du « premier cercle » qu'avec ou entre ceux du deuxième en raison de cet esprit communautaire* »²⁰⁶. La gendarmerie n'est donc qu'un service parmi d'autres du « deuxième cercle ».

201Article R.1122-8-2 du Code de la défense.

202Coordination Nationale du Renseignement et la Lutte contre le Terrorisme, « *La stratégie nationale du renseignement* », juillet 2019.

203Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement .

204DOMINATI (P.), « *Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale »* », Commission des finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 28.

205*ibid.*, p. 33.

206D'après un entretien réalisé avec le lieutenant-colonel LEDUC, officier de liaison de la gendarmerie à la cellule TRACFIN, le 25 janvier 2018.

2. La gendarmerie, membre parmi d'autres du « deuxième cercle »

La désignation d'autres services que les services spécialisés de renseignement a fait l'objet d'un décret en Conseil d'État conformément aux dispositions prévues par l'article L.811-4 du Code de la sécurité intérieure²⁰⁷. Ils sont intégrés à l'article R811-2 du Code de la sécurité intérieure.

Parmi ces services se trouvent un certain nombre de structures qui relèvent de la direction générale de la police nationale :

- L'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT)²⁰⁸.
- A la « direction centrale de la police judiciaire » : le « service central des courses et jeux », la « sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière », la « sous-direction anti-terroriste », la « sous-direction de la lutte contre les cybercriminalité », les « directions inter-régionales et régionales de la police judiciaire » ;
- A la « direction de la police aux frontières » : les unités d'Orly et Roissy, les brigades de recherches zonales, « l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre », l'unité judiciaire du service national ;
- A la « direction de la sécurité publique » : les services du renseignement territorial ainsi que les sûretés départementales ;

Parmi les services qui relèvent du préfet de police de Paris :

- A la « direction du renseignement » : la « sous-direction de la sécurité intérieure » et la « sous-direction du renseignement territorial » ;
- A la « direction régionale de la police judiciaire » : la « sous-direction des brigades centrales », celle des affaires économiques et financières ainsi que les services territoriaux ;
- A la « direction de la sécurité de proximité » : les « sûretés territoriales » et le « département de la criminalité organisée » au sein de la sous-direction spécialisée dans la lutte contre l'immigration irrégulière ;

²⁰⁷Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure. Le décret n° 2017-36 du 16 janvier 2017 intègre le bureau central du renseignement pénitentiaire aux services du « deuxième cercle ».

²⁰⁸Des discussions sont actuellement en cours pour que l'UCLAT intègre la DGSI.

Pour la « direction générale de la gendarmerie nationale » :

- A la « direction des opérations et de l'emploi » : la « sous-direction de l'anticipation opérationnelle » et la « sous-direction de la police judiciaire » ;
- Les sections de recherches de la gendarmerie nationale dont celles qui relèvent du ministre des Armées (les sections de recherches de la gendarmerie maritime, de la gendarmerie de l'air et de la gendarmerie de l'armement).

Au total, près de trente services différents sont reconnus au sein du « deuxième cercle » du renseignement. A la lecture du détail de ces services, il convient de souligner que la gendarmerie a fait le choix de la centralisation des services pouvant recourir à des techniques de renseignement (deux sous-directions placées au sein de la direction générale) tout en se reposant pour les échelons territoriaux sur des services de police judiciaire présents au niveau régional (les sections de recherches).

3. La SDAO présente au sein d'un cercle intermédiaire qui tend à se confondre avec le premier

Les premiers observateurs de la loi de 2015 relative au renseignement mettaient en avant une distinction très binaire entre deux types de services, ceux spécialisés listés à l'article R811-1 du Code de la sécurité intérieure et les autres qui relèvent de l'article L811-4 du même code.

Cependant, il convient de distinguer parmi les services listés à l'article R811-2 du Code de la sécurité intérieure la présence de quatre services dont les activités portent avant tout sur les problématiques de renseignement. Il s'agit de la Direction du renseignement de la Préfecture de police de Paris (DRPP), du Service central du renseignement territorial (SCRT), de la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) et du Service national du renseignement pénitentiaire (SNRP). La part des missions de renseignement dans les autres services listés à l'article R811-2 du Code de la sécurité intérieure est bien plus marginale.

A la faveur surtout de la lutte contre le terrorisme, la gouvernance de la politique publique du renseignement a pris en compte cette nécessaire distinction entre les « services spécialisés du deuxième cercle » et les autres. C'est la raison pour laquelle ces services sont représentés dans les instances de pilotage et de partage du renseignement. En effet, ils ont accès aux formations dispensées par l'Académie du renseignement et y interviennent en leur nom propre. De même, ils font l'objet d'une réelle prise en compte au sein de la CNR-LT où un conseiller est spécialement dédié à leur office. Cette émergence d'un cercle intermédiaire

proche du « premier cercle » a par ailleurs été implicitement reconnue par leur présence dans les structures de partage du renseignement installées au sein de la DGSI dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La stratégie nationale du renseignement publiée en juillet 2019 vient officialiser l'existence de ce cercle intermédiaire au plus proche des services spécialisés²⁰⁹. Elle témoigne de la reconnaissance de l'action de ces services et ouvre ainsi le débat sur leur intégration au sein du « premier cercle ». En effet, une telle évolution favoriserait les échanges tout en donnant davantage de cohérence au dispositif actuel.

D. La traduction du nouveau positionnement de l'arme dans la formation au renseignement et sa gestion des ressources humaines

Ce nouveau positionnement s'accompagne d'une transformation progressive de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction de renseignement de la gendarmerie nationale. Si la formation initiale des sous-officiers et des officiers demeure encore très généraliste (1), celle des spécialistes s'améliore progressivement tant pour les analystes (2) que pour les services chargés de mettre en œuvre les techniques (3). Pour accélérer ce processus, la question de la mutualisation ou de l'externalisation partielle de la formation des spécialistes avec d'autres structures en interne ou avec des services partenaires se pose pour les apprentissages des aspects les plus techniques (4). En parallèle, les prémices de la participation de quelques officiers de gendarmerie à des formations dispensées au sein de l'Académie du renseignement témoignent de sa meilleure intégration dans la communauté du renseignement (5). Plus globalement, la filière renseignement fait l'objet d'une revalorisation dans les parcours de carrière des militaires de l'arme, mettant ainsi fin à sa relative paupérisation (6).

209« [La Stratégie Nationale du Renseignement] s'adresse prioritairement aux services spécialisés de renseignement (DGSE, DGSI, DRM, DRSD, DNRED et TRACTIN) et aux services mentionnés à l'article L.811-4 du code de la sécurité intérieure (notamment SCRT, DRPP, SNRP et SDAO) », Stratégie Nationale du Renseignement, SGDSN, juillet 2019, p.2.

1. La formation initiale au renseignement des sous-officiers et des officiers de gendarmerie

Dans les écoles de sous-officiers de la gendarmerie, les militaires destinés à servir en gendarmerie départementale ou mobile reçoivent une formation généraliste au renseignement. Les questions théoriques sont rapidement éludées pour laisser place à des approches plus pratiques. Ainsi, la question du renseignement est surtout abordée au travers de travaux dirigés liés à la fonction « contact » de l'arme et dans sa finalité de prévention des troubles à l'ordre public. Pour le sous-officier, le renseignement est « *l'ensemble de constatations et d'informations de toute nature, permettant d'informer en temps réel les autorités sur l'état des menaces et d'anticiper les événements en apportant une réponse opérationnelle adaptée à chaque situation* »²¹⁰. On retrouve ici les deux finalités de la fonction de renseignement de la gendarmerie, à savoir l'information des autorités et l'anticipation opérationnelle. Les thématiques visées par l'action de renseignement sont très ciblées sur l'ordre public (renseignement sur les rassemblements de personnes et les mouvements sociaux) et la salubrité publique (pollutions, épizooties...). Elles sont toutefois plus vastes concernant la sécurité publique. En effet, dans cette dernière catégorie, les jeunes gendarmes sont invités à faire remonter des informations sur « *les crimes nécessitant des mesures spéciales, l'immigration clandestine et le travail illégal, les affaires judiciaires importantes, les événements calamiteux, les accidents graves nécessitant des mesures pour protéger les biens et les personnes, les violences urbaines, la lutte contre le terrorisme et la sécurité économique* »²¹¹. L'appropriation de leur circonscription d'affectation doit leur permettre de réaliser ces objectifs. Dans ce cadre, les militaires sont fortement encouragés à se créer un « réseau de contacts ». Dans l'organisation institutionnelle de la gendarmerie, le sous-officier affecté en unité territoriale est donc avant tout, et historiquement, un capteur d'informations et non un acteur du renseignement. En effet, les notions d'orientation et de valorisation ne sont que très peu mentionnées dans les cours dispensés. En effet, ces actions demeurent l'apanage de la chaîne spécialisée, dont l'existence est simplement mentionnée pour information.

A l'école des officiers de la gendarmerie nationale, la formation se décline selon trois types de public. La première formation est destinée à l'ensemble des élèves dans le cadre du tronc commun. Il s'agit surtout de présenter, pendant quatre heures de cours, l'approche du renseignement dans la gendarmerie. Un module de huit heures permet en outre de se

210 Cour dispensé aux élèves sous-officiers de la gendarmerie, École de gendarmerie de Montluçon, janvier 2019.

211 *Idem*.

familiariser avec le fichier de renseignement de l'arme. Le deuxième type de formation est organisé au profit des élèves qui se destinent à occuper un emploi dans la dominante fonctionnelle de « sécurité publique générale » (commandant d'unité élémentaire telles que les brigades ou les communautés de brigades). Ils reçoivent alors dix heures de formation dont les objectifs ambitieux sont de leur présenter leur place dans l'organisation du renseignement de proximité, ses différents acteurs et la méthodologie pour se créer un réseau. A l'issue de cette formation initiale, l'apprenant doit être capable de capter un renseignement, de le transmettre avec les outils adaptés ainsi que de stimuler la recherche du renseignement auprès de ses subordonnés. Cette formation est à la fois dispensée par des cadres de l'école et par des intervenants extérieurs issus du CNFRO ou de la SDAO. Ce module illustre une problématique majeure pour l'institution. En effet, le renseignement fait partie intégrante de la formation généraliste des futurs commandants de brigades auxquels l'institution fixe des objectifs très ambitieux. Pourtant, ils ne bénéficient que de dix heures de formation, ce qui ne leur permet pas nécessairement de mesurer l'ensemble des dispositions qui entourent leur action. Dans ce contexte, il est difficile de parler de « formation au renseignement » mais plutôt « de sensibilisation au management de l'information ». A titre de comparaison, la formation initiale au renseignement des officiers de la police nationale est programmée quant à elle sur une semaine. Elle comprend diverses présentations du monde du renseignement, du SCRT et de ses divisions, des méthodes de recueil du renseignement en milieu ouvert ou fermé, un focus sur la prévention de la radicalisation et les enquêtes administratives.

Parce que l'environnement du renseignement s'est de plus en plus complexifié et que la gendarmerie a besoin d'affirmer sa compétence sur ce domaine, la dominante fonctionnelle « renseignement », intégrée à celle de la police judiciaire, a été créée en 2017²¹². En théorie, ce troisième type de formation est destiné aux futurs spécialistes du renseignement et de la police judiciaire. Dans les faits, la formation spécialisée au renseignement se traduit concrètement par une semaine de formation complète au renseignement (trente-six heures de formation) qui se décline en plusieurs modules. Après avoir étudiés pendant deux heures les services du premier et du « deuxième cercle », les élèves bénéficient de quatre heures d'information sur la loi relative au renseignement de 2015 et sur les techniques de recueil du renseignement. Une large présentation des menaces, dont la radicalisation, est assurée sur une plage de six heures

212 Arrêté du 9 juin 2017 modifiant l'arrêté du 27 juillet 2011 fixant l'organisation générale de la scolarité des élèves admis à l'école des officiers de la gendarmerie nationale. La dominante « renseignement » est fondue avec celle de la police judiciaire formant ainsi la dominante de formation « police judiciaire-renseignement ».

de cours, tout comme la gestion des sources. Quelques modules complémentaires viennent compléter cette semaine comme la présentation du renseignement d'origine cyber, la judiciarisation du renseignement ou les mesures administratives d'entrave. Cette semaine de formation constitue une avancée significative notamment pour les officiers appelés à servir en sections de recherches et qui seront donc affectés dans des unités qui disposent de larges prérogatives en matière de renseignement²¹³. Toutefois, la gendarmerie ne proposant pas en premier emploi à la sortie de l'EONG des affectations dans des unités spécialisées de renseignement, « *le volume de cette formation ne sera pas étendu* »²¹⁴.

2. Une formation spécialisée en amélioration mais encore trop fragile

La formation des militaires spécialistes de la chaîne de renseignement de la gendarmerie est assurée par le « *centre national de formation au renseignement opérationnel* » (CNFRO) installé à Rosny-sous-Bois depuis février 2012. Il assure la formation des sous-officiers et des officiers affectés au sein des structures dédiées à la réception et à l'exploitation des appels téléphoniques émis par le public²¹⁵ et dans des postes dédiés au renseignement du niveau départemental au niveau central. Avant 2009, la formation était assurée par une « *antenne formation renseignement* », implantée au sein de l'école de gendarmerie du Mans depuis novembre 1994. Jusqu'en 1998, cette antenne était exclusivement chargée de la formation des opérateurs téléphoniques de la gendarmerie. En 2003, cette antenne devient la « *division d'instruction renseignement et centres opérationnels* » (DIRCO). A l'été 2006, la DIRCO prend l'appellation de « *section formation au renseignement opérationnel* » (SFRO), puis en 2009 de CNFRO. L'équipe pédagogique est particulièrement légère puisqu'elle comprend seulement huit formateurs dont seulement quatre sont dédiés au renseignement. Dès lors, pour dispenser les formations spécialisées, le CNFRO s'appuie sur l'intervention de formateurs extérieurs au sein de l'arme, des autres services de renseignement ou des partenaires extérieurs.

La formation initiale des spécialistes de la chaîne de renseignement de la gendarmerie est organisée sur une durée de quatre semaines de formation. Celle-ci est orientée autour de la connaissance de l'environnement institutionnel, l'approche théorique du renseignement, la

213 Sur ce point, se référer au titre 2, chapitre 1 de la présente partie.

214 Entretien réalisé avec le lieutenant-colonel ROVOYARD, responsable de la formation enseignements juridiques à l'École des officiers de la gendarmerie nationale, le 4 février 2019.

215 Il s'agit des « centres opérationnels de la gendarmerie » (COG) chargés de recevoir les « appels 17 ».

maîtrise des grands dossiers de société et des exercices pratiques ou théoriques liés à l'intégration de données au sein du fichier de renseignement de la gendarmerie²¹⁶. Cette formation initiale peut être accompagnée de quelques modules complémentaires dans le domaine de l'intelligence économique, la question de la radicalisation et la maîtrise de la méthodologie des recherches en sources ouvertes.

Depuis 2009, le CNFRO a « *fortement dynamisé son activité* »²¹⁷ allant parfois jusqu'à proposer d'ouvrir certaines formations « *aux services qui en feraient la demande* »²¹⁸. Pourtant, la formation initiale des spécialistes de renseignement de la gendarmerie présente encore d'indéniables marges de progrès. La lecture du programme de la formation traduit en effet une conception administrative et bureaucratique du renseignement car aucune approche pratique n'est dispensée, faisant dès lors apparaître certains contresens. Il en est ainsi par exemple des stages de perfectionnement à la prise de clichés photographiques. Cette formation est uniquement accessible aux acteurs de la filière de la police judiciaire alors qu'elle est réalisée pour l'institution par le « *centre de formation inter-armées au renseignement* » (CFIAR) de Strasbourg, qui n'est autre que l'école de la direction du renseignement militaire (DRM). Il semble donc que les acteurs de la chaîne de renseignement ne soient pas pleinement considérés comme des capteurs du renseignement. Comme le souligne le commandant du CNFRO, « *le basculement vers une formation pratique des acteurs de la chaîne de renseignement doit répondre à la question de l'ambition que se donne la gendarmerie en matière de renseignement, il s'agit là d'une décision politique* »²¹⁹. Si cette direction est choisie, il semble relativement aisé de la concrétiser en raison de la co-localisation du « *centre national de formation à la police judiciaire* » (CNFPJ)²²⁰ et du CNFRO à Rosny-sous-Bois.

216 Sur la question du fichier de renseignement de la gendarmerie, se référer au Titre 2, chapitre 1^{er}, section 1, paragraphe 1 de la présente partie.

217 BAUER (A.) et GAUDIN (M.), *Livre blanc sur la sécurité publique*, Rapport au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriale et de l'Immigration, La Documentation française, Paris, 2012, p. 134.

218 DOMINATI (P.), « Rapport d'information au nom de la commission des finances sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale » », Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 47.

219 Entretien réalisé avec le lieutenant-colonel CHARDAVOINE, commandant le centre national de formation au renseignement opérationnel (CNFRO), le 15 février 2019.

220 Créé en 1986, à Maisons-Alfort, le Centre de Perfectionnement de Police Judiciaire est l'héritier direct des stages de photographies judiciaires, organisés depuis 1949. En 1993, le CPPJ prend l'actuelle appellation de Centre National de Formation de la Police Judiciaire. Doté d'une quarantaine de personnels, le CNFPJ assure des enseignements classiques (formation des enquêteurs des unités de police judiciaire) et spécialisés (observation/surveillance, techniques d'audition, traitement des sources humaines du renseignement, techniques spéciales d'enquête, analyse criminelle...). Depuis le 1^{er} octobre 2015, le CNFPJ est officiellement installé à Rosny-sous-Bois. Ce centre dispense notamment des formations pratiques liées à la mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête au profit des militaires affectées dans des unités spécialisées de police judiciaire.

Par ailleurs, en dehors du cadre juridique qui entoure le fichier de renseignement de la gendarmerie, il n'est pour l'instant pas prévu d'enseignement au droit du renseignement lié notamment aux demandes de mises en œuvre des techniques de recueil. Pourtant, ce type d'enseignement, pour les techniques spéciales d'enquête, est aussi déjà prodigué au CNFPJ. Afin de combler ce manque identifié par les différents acteurs, la SDAO travaille actuellement à la standardisation des process pour les demandes de mesures administratives (techniques de renseignement ou mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance). Cet effort de rationalisation est un préalable essentiel pour aborder le droit du renseignement dans le cadre d'une formation spécifique pratique.

Au titre donc des liens étroits qui existent entre la pratique de la police judiciaire et celle du renseignement et de la logique de la dominante commune « *police judiciaire-renseignement* », une fusion de ces deux centres ne serait pas incohérente. Plutôt que cette orientation, « *la direction générale de la gendarmerie réfléchit davantage à ouvrir les stages spécifiques de police judiciaire (gestion des sources humaines, observation, filature, techniques spéciales...) aux acteurs de la chaîne de renseignement* »²²¹. En parallèle, il est envisagé de densifier la formation spécialisée pour la porter à six voire sept semaines afin d'intégrer une semaine de formation sur le droit du renseignement, une autre sur la gestion du renseignement en temps de crise puis une dernière sur les méthodes d'analyse « *à froid* ».

Si elle comprend d'indéniables faiblesses malgré de nombreuses évolutions positives, cette formation des spécialistes du renseignement en gendarmerie n'est pas si éloignée de celle du renseignement territorial. En effet, les fonctionnaires qui intègrent ce service disposent aussi d'une formation de quatre semaines répartie selon trois modules. Un premier module, dit « *stage d'intégration* », d'une durée de deux semaines permet de découvrir le monde du renseignement et la méthode de rédaction de notes. Un deuxième module d'une semaine est orienté sur la présentation des thématiques de travail liées surtout à la radicalisation et aux mouvements d'ultra-gauche ou d'ultra-droite. Un troisième et dernier module, toujours d'une durée d'une semaine, permet aux fonctionnaires du renseignement territorial de se former à « *l'accompagnement de sécurité* ». A l'instar de la formation des spécialistes de la gendarmerie, le renseignement territorial propose des modules complémentaires selon les thématiques de travail des policiers analystes. Ainsi, il leur est offert la possibilité de recevoir des formations

²²¹Entretien réalisé avec le chef d'escadron VIDAL, direction générale de la gendarmerie nationale, bureau de la formation, section des formations d'expertises et des préparations opérationnelles, le 29 janvier 2019.

techniques ciblées sur « la filature et surveillance », les « nouvelles technologies du renseignement », un « stage photographique », « le recrutement de sources », « la radicalisation » et « le monde de l'entreprise ». Pour encadrer et dispenser ces stages, le SCRT s'appuie sur des officiers ou gradés expérimentés. Ces derniers reçoivent une formation de trois semaines sur les outils pédagogiques et sur la gestion de groupe.

Si les discussions actuellement en cours sur l'évolution de la formation spécifique au renseignement aboutissent, nous assisterons donc à une convergence globale entre la gendarmerie et le renseignement territorial. L'affectation comme commandant du CNFRO d'un ancien officier de liaison auprès du SCRT témoigne de cette tendance.

3. La formation aux techniques de recherche du renseignement réservée surtout aux acteurs de la chaîne de la police judiciaire et au groupe d'intervention de la gendarmerie nationale

Pour pallier le manque de précision sur la formation pratique aux techniques de recherches du renseignement, la gendarmerie a formalisé en 2018 un cadre précis permettant d'identifier à la fois les militaires susceptibles d'y avoir accès et son contenu²²². Il ressort que ce type de formation est uniquement accessible aux militaires affectés dans les unités de police judiciaires spécialisées dans l'observation et la surveillance (GOS) ou dans certaines unités d'intervention spécialisées (GIGN, antenne-GIGN). Il convient également de préciser que la formation aux techniques à finalité administrative ou judiciaire est commune en raison de leur proximité « opérationnelle »²²³.

La formation initiale aux techniques est dispensée sur une durée de quatre semaines au sein du centre national de formation à la police judiciaire (CNFPJ) de Rosny-sous-Bois par le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale et le bureau des affaires criminelles de la sous-direction de la police judiciaire (section des techniques spéciales d'enquête). Une formation complémentaire, d'expertise, est par ailleurs adressée aux personnels appelés à servir au sein de la « force observation surveillance » du GIGN. Il s'agit dans ce cadre de former les militaires aux modes d'actions des différents adversaires, de la criminalité organisée

²²²Circulaire n° 60000/GEND/DPMGN/SDC/BFORM du 26 juin 2018 relative à la formation des militaires de la gendarmerie nationale dans le domaine de l'observation-surveillance, des techniques spéciales d'enquêtes et des techniques de recueil du renseignement.

²²³Sur ce sujet voir les développements dans le titre 2, section 2 B de la présente partie et dans la deuxième partie, titre 1, chapitre 1, section 1, B.

transnationale au jihadisme, en passant par les mouvements contestataires. Les acteurs nationaux du renseignement et des investigations judiciaires ainsi que le cadre légal font l'objet d'enseignements et de présentations soutenus.

La formation particulièrement dense reçue par les militaires affectés notamment au GIGN font de cette unité un acteur reconnu en matière de mise en œuvre des techniques de renseignement. Il n'est dès lors pas surprenant que la direction générale de la sécurité intérieure fasse de plus en plus appel à cette unité pour réaliser des missions à son profit²²⁴.

4. La question de la mutualisation ou de l'externalisation partielle de la formation au renseignement des militaires spécialistes de la gendarmerie

Face aux fragilités constatées dans la formation spécialisée au renseignement, la question de son externalisation partielle peut être posée. Comme mentionnée précédemment, l'idée d'une formation commune entre le SCRT et la gendarmerie est évoquée dès le *Livre blanc* de 2008 qui envisage des centres de formation communs entre les deux institutions. En 2015, consécutivement à la création de la SDAO, la délégation parlementaire au renseignement évoque pour la première fois cette question²²⁵. Plus largement, « *la mutualisation des formations entre le SCRT et la SDAO sur les points de convergence* » fait l'objet d'une recommandation officielle de la délégation²²⁶. Cet effort de mutualisation, déjà observé pour les gendarmes affectés au sein du service central du renseignement territorial, est également encouragé la même année par le Sénat qui souhaite le voir « *amplifié* » au travers notamment « *d'un tronc commun de formation initiale et continue pour le renseignement de proximité* »²²⁷.

Malgré ces encouragements, force est de constater que la gendarmerie et le SCRT n'ont pour l'instant pas encouragé de telles mutualisations. Deux arguments principaux permettent d'en expliquer les raisons. Le premier serait la contrainte capacitaire. En effet, les structures de

²²⁴<https://lessor.org/a-la-une/carnet-de-commandes-gign-a-direction-generale-de-securite-interieure-setoffer/>, consulté le 12 mars 2018.

²²⁵« *La gendarmerie nationale dispose par exemple d'une formation à la veille technologique, il paraîtrait précieux que le SCRT puisse envoyer certains de ses personnels assister à ces enseignements. La DPR appelle donc à une plus grande mutualisation en ce domaine, d'autant que le Centre national de formation au renseignement opérationnel (CNFRO) de la Gendarmerie nationale dispose d'une expérience reconnue* » in RAFFARIN (J.-P.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015 », Assemblée nationale n°3524, Sénat n°423, 25 février 2016, p. 120.

²²⁶*Ibid.*, p. 128.

²²⁷DOMINATI (P.), *op. cit.*, p. 47.

formation du renseignement territorial seraient dimensionnées pour accueillir ses propres effectifs et ne pourraient donc pas absorber les flux issus de la gendarmerie. Si cet argument est légitime, il convient de souligner que par rapport aux effectifs du renseignement territorial, ceux de la chaîne de renseignement de la gendarmerie ne représentent que quelques dizaines de militaires chaque année. Le second, bien plus objectif, est celui de la différence d'approche et de finalité du renseignement entre les deux institutions. Effectivement, et nous y reviendrons par la suite, le renseignement en gendarmerie est davantage tourné vers l'anticipation opérationnelle (logique militaire de la planification), tandis que celui du renseignement territorial est surtout destiné à l'information des autorités. Cette nuance de finalité induit d'indéniables différences dans les enseignements. C'est la raison pour laquelle, s'il doit y avoir une externalisation de la formation, celle-ci doit porter sur des aspects essentiellement techniques et communs aux deux administrations. Une telle évolution suppose que ces dernières s'entendent sur le fond des formations dispensées pour que celles-ci soient reconnues de part et d'autre. Notons par ailleurs que certaines formations organisées par l'école nationale supérieure de police (ENSP) sont accessibles à quelques officiers. Ces formations, d'une durée de quelques jours, visent parfois des thématiques directement liées au renseignement.

Jusqu'alors, plutôt que de se rapprocher du renseignement territorial, la gendarmerie a fait le choix de se tourner vers le centre de formation interarmées au renseignement. Ainsi, il est offert aux officiers affectés dans la chaîne de renseignement de l'institution la possibilité d'accéder à des stages de formation de la direction du renseignement militaire. En effet, la proximité culturelle de la finalité du renseignement en gendarmerie avec celle des armées facilite son intégration dans cette structure. Il ne s'agit pas d'une externalisation de la formation, mais d'une acculturation aux systèmes interarmées de renseignement qui permet à la gendarmerie d'intégrer notamment un bureau de renseignement d'un état-major militaire que ce soit au sein de la direction du renseignement militaire ou sur les théâtres d'opérations extérieures²²⁸. Des liens plus officieux existent par ailleurs avec la direction générale de la sécurité extérieure dans le cadre cette fois de la gestion des sources humaines de renseignement.

²²⁸Un état-major militaire est composé de neuf bureaux (nomenclature OTAN) dont un est dédié exclusivement au renseignement.

5. Des liens avec l'Académie du renseignement plus resserrés

Instituée par la loi de programmation militaire 2009-2014 suite à son évocation dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, l'Académie est officiellement créée par décret en juillet 2010²²⁹. Rattachée au Premier ministre, cette institution à compétence nationale composée d'une quinzaine de personnes « *concourt à la formation du personnel des services de renseignement placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget, au renforcement des liens au sein de la communauté française du renseignement ainsi qu'à la diffusion de la culture du renseignement. A ce titre, elle a notamment pour mission : de concevoir, d'organiser et de mettre en œuvre des activités de formation initiale et continue au profit du personnel des services mentionnés au premier alinéa ; de favoriser la coopération entre ces services en matière de formation ; de participer aux actions de sensibilisation au renseignement* »²³⁰. Son activité est surtout orientée au profit des services du « premier cercle » de la communauté du renseignement puisqu'elle assure « *une formation initiale pour tous les cadres nouvellement affectés au sein des six services de renseignement* »²³¹. Elle leur propose également une formation continue par le biais de l'organisation de séminaires sur des thématiques spécialisées.

Son ouverture aux services non spécialisés du renseignement est préconisée par la délégation parlementaire au renseignement dès 2014 pour le service central du renseignement territorial au titre de « *la complémentarité des missions et les partenariats noués avec la DSGI* »²³². La même année, la délégation ouvre cette possibilité pour les militaires affectés à la SDAO²³³. Cette ouverture ne s'est pas réalisée immédiatement car l'année suivante, la délégation parlementaire au renseignement réitère son intention de voir les services non spécialisés accéder aux formations de l'Académie²³⁴. Ces toutes dernières années, quelques modules de formation spécifiques de l'Académie du renseignement ont été ouverts à des officiers de gendarmerie confrontés à des problématiques ciblées. Cette évolution permet à l'institution

229 Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement.

230 *Ibid.*, art. 2.

231 <http://www.academie-renseignement.gouv.fr/academie.html>, consulté le 21 janvier 2019.

232 URVOAS (J.-J.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014 », Assemblée nationale n°2482, Sénat n° 201, 18 décembre 2014, p. 120.

233 « À terme, la question de l'appartenance de la SDAO à la communauté du renseignement, de sa participation aux formations dispensées par l'Académie du renseignement ainsi que de son usage de techniques spéciales d'enquête (recueil des données techniques de connexion, interceptions de sécurité, cyber-patrouilles...) méritera un examen attentif » in *ibid.*, p. 121

234 RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, p. 143.

d'être reconnue au sein de la communauté du renseignement tout en bénéficiant en interne d'éléments de langage et d'une culture commune avec les services spécialisés.

Depuis l'année 2018, les militaires de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle et de la chaîne du renseignement au sens large peuvent participer au séminaire « deuxième cercle » de l'Académie du renseignement. Il est également accessible aux fonctionnaires du service central du renseignement territorial, de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris et du bureau central du renseignement pénitentiaire. Il s'agit, au cours de trois jours de formation à l'École militaire, de recevoir une formation généraliste sur l'organisation du renseignement en France. Les enseignements portent sur l'organisation de la communauté du renseignement, ses moyens, ses méthodes et son contrôle. Surtout, ce séminaire doit permettre aux services spécialisés du « deuxième cercle » de mieux se connaître et partager leurs différences d'approche. Cependant, il n'est pas prévu que la gendarmerie soit intégrée à la formation initiale que propose l'Académie de renseignement qui constitue d'ailleurs davantage une acculturation au monde du renseignement qu'un réel parcours qualifiant. Pourtant, le SCRT a désormais accès à la formation prévue pour les hauts cadres des services de renseignement.

Une avancée significative est intervenue ces derniers mois, puisque désormais la SDAO intervient en son nom propre lors des stages dispensés au sein de l'Académie. Cette reconnaissance de son implication grandissante dans la communauté élargie du renseignement se traduit également par sa présence au sein du comité pédagogique de l'Académie. Dès lors, la SDAO s'impose progressivement dans le paysage institutionnel du renseignement. Il s'agit là d'un marqueur fort qui témoigne du fait qu'elle a désormais acquis une certaine légitimité.

6. La progressive reconnaissance d'une filière attractive du renseignement dans les parcours de carrière des officiers et des sous-officiers

S'agissant des officiers, la reconnaissance du renseignement comme une dominante spécifique d'emploi en 2017 valorise indéniablement cette filière. En spécialisant progressivement des officiers, la gendarmerie renforce sa crédibilité et ses compétences en leur permettant notamment d'occuper plusieurs postes dans la chaîne du renseignement du niveau départemental au niveau central au cours de leur carrière. Les multiples détachements dans

des services partenaires (service central du renseignement territorial, direction du renseignement pour la sécurité de la défense, direction du renseignement militaire, direction générale de la sécurité extérieure, direction du renseignement de la préfecture de police de Paris, bureau central du renseignement pénitentiaire, cellule de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers et direction générale de la sécurité intérieure), dans des structures interministérielles (unité de coordination anti-terroriste) ou dans des instances en lien permanent avec les services de renseignement (service de l'information stratégique et de la sécurité économique, commission nationale de contrôle des techniques de renseignement), favorisent leur acculturation au monde du renseignement. En retour, ces officiers font bénéficier à la gendarmerie de leur expertise, rehaussant ainsi la compétence globale de la filière de renseignement au sein de l'arme. Par ailleurs, la forte mobilité externe qu'elle induit, encouragée par l'institution dans les parcours de carrière, permet de la rendre attractive pour des officiers désireux d'effectuer un temps de détachement dans une autre administration. Cette nouvelle tendance vient opportunément améliorer une faiblesse jusqu'alors constatée dans la filière renseignement où le volontarisme pour occuper ce type de fonctions reposait sur des logiques géographiques plutôt que sur une réelle appétence pour la matière. De fait, de nombreux postes étaient armés par des officiers en fin de carrière, ne permettant pas au gestionnaire de valoriser à long terme les compétences acquises.

L'organisation de la fonction de renseignement au sein de la gendarmerie²³⁵, qui ne permet pas de proposer aux officiers des postes de commandement opérationnel dans cette filière, constitue cependant un frein essentiel à sa pleine attractivité en interne. En effet, à la différence des filières de sécurité publique générale, de police judiciaire, de maintien de l'ordre voire de sécurité routière qui en proposent du niveau élémentaire aux niveaux les plus élevés²³⁶, celle du renseignement n'est en mesure que de cibler des postes au sein d'états-majors. Ainsi, les dominantes « classiques » proposent à la fois des « temps de commandement » et « de responsabilités » tandis que celle du renseignement ne dispose que « temps de responsabilités ». De fait, la reconnaissance de la filière de renseignement ne peut pas atteindre le même niveau que les dominantes classiques. Le renseignement est donc

235 Sur ce point, voir la deuxième partie, titre 1, chapitre 1, section 2.

236 En sécurité publique générale, les officiers sont susceptibles d'occuper successivement des postes de commandant de brigade, de commandant de compagnie et de commandant de groupement. En police judiciaire, ils peuvent commander une brigade de recherches, une division au sein d'une section de recherches, une section de recherches voire un office central. Dans la gendarmerie mobile, ils peuvent servir comme commandant de peloton au sein d'un escadron, devenir commandant d'escadron puis commandant de groupement de gendarmerie mobile.

considéré comme « une dominante secondaire » au sein de laquelle les officiers servent entre leurs temps de commandement et qui vient s'adosser aux autres dominantes. En tout état de cause, sans évolution de l'organisation du renseignement dans la gendarmerie, il ne pourra devenir une dominante autonome. Son rapprochement avec la police judiciaire permet de pallier cette difficulté et renforce singulièrement son attractivité.

Pour les sous-officiers, la situation est relativement similaire à celle des officiers. Depuis des années, les demandes d'affectation dans les postes d'analystes répondaient le plus souvent soit à une envie de quitter l'environnement opérationnel en fin de carrière et d'aspirer ainsi à plus de stabilité, soit parfois de permettre à des militaires victimes d'inaptitudes physiques liées à un accident en service de continuer à servir dans un environnement sédentaire. Avec la transformation progressive des missions de ces analystes et de la prise de conscience accrue par la hiérarchie de la sensibilité de cet emploi, le profil des sous-officiers appelés à être affectés dans des postes en lien avec la filière de renseignement se transforme. Progressivement, la filière attire désormais des militaires qui disposent d'une sérieuse appétence pour la mission ainsi que des aptitudes techniques reconnues tant en matière d'investigations qu'en capacités rédactionnelles.

Section 2 : La consécration de la reconnaissance de la gendarmerie par son intégration dans les structures de pilotage et de coordination du renseignement

La reconnaissance de la gendarmerie lui permet d'intégrer les différentes structures de pilotage, de coordination et d'analyse du renseignement. Ce nouveau positionnement, hautement symbolique, s'observe au niveau central par une représentation dans les instances stratégiques **(A)**. Si au niveau local la gendarmerie a toujours conservé une place relativement importante, sa visibilité s'accroît notamment en raison de l'évolution de contexte sécuritaire lié à la radicalisation et au terrorisme **(B)**.

A. La toute récente intégration de la gendarmerie dans les structures de niveau central

La gendarmerie est à la fois présente dans les structures de niveau stratégique (1), ministériel (2), ainsi qu'au sein de la conduite opérationnelle de la lutte contre le terrorisme au sein de la DGSI (3). Cette évolution témoigne de la reconnaissance de l'institution comme un acteur crédible de la communauté du renseignement.

1. Une présence désormais admise dans les structures de niveau stratégique

La coordination de niveau stratégique du renseignement a été renforcée en 2009 par la création du conseil national du renseignement (CNR), formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale²³⁷. Pour autant, cette formation ne semblait pas nécessairement adaptée aux évolutions inhérentes à la loi renseignement de 2015 qui institue les deux cercles de la communauté française du renseignement. En effet, le CNR ne prévoit la réunion que des « service spécialisés de renseignement » et exclut de fait les quatre services de renseignement du « deuxième cercle »²³⁸.

La création du coordonnateur national du renseignement et lutte contre le terrorisme (CNR-LT), et en son sein le centre national de contre-terrorisme (CNCT)²³⁹, illustre la nécessité de renforcement du partage et du décloisonnement du renseignement entre les différentes institutions. Les services spécialisés du « deuxième cercle » ont désormais droit de citer puisqu'ils lui « *communiquent, autant que de besoin, les renseignements devant être portés à la connaissance du Président de la République et du Premier ministre* »²⁴⁰. De même, un certain contrôle est exercé sur eux puisqu'ils « *rendent compte de leur activité* »²⁴¹.

Cet impératif est permis par la mise en place d'un « *conseiller deuxième cercle du renseignement* » auprès du CNR-LT. Il a en charge le pilotage de l'action des quatre services du « deuxième cercle » précédemment cités. Dans les faits, ces services se réunissent de manière

237 Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

238 Il s'agit du SCRT, de la DRPP, de la SDAO et du SNRP. Les autres services du « second cercle » relèvent davantage de services en lien avec la police judiciaire.

239 Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme.

240 *Idem*.

241 *Idem*.

mensuelle pour échanger sur les dossiers. Pour la gendarmerie, la représentation est assurée par le sous-directeur de l'anticipation opérationnelle. Il convient néanmoins de souligner qu'à la différence de la police nationale, aucun gendarme n'est présent en permanence au sein de cette structure.

Il convient de ne pas minimiser l'importance que revêt cette évolution. Cette reconnaissance au sein d'une des plus hautes instances de la gouvernance des services de renseignement permet enfin de consacrer la gendarmerie nationale comme un acteur à part entière de la communauté du renseignement. La mention même de l'existence et du rôle de la SDAO dans la Stratégie Nationale du Renseignement en est le témoignage le plus marquant²⁴².

Si cette présence dans les instances de niveau stratégique est très récente, l'intégration de la gendarmerie dans les structures de coordination ministérielle a été un peu plus précoce.

2. Une reconnaissance au sein de l'EMOPT et de l'UCLAT

L'Unité de Coordination de Lutte Anti-Terroriste (UCLAT) est créée en 1984 pour renforcer la coordination de l'ensemble des services chargés de la lutte contre le terrorisme²⁴³. Placée au sein de la direction générale de la police nationale, sa vocation initiale était « d'animer et d'orienter l'action des directions et services actifs de la police en matière de lutte contre le terrorisme »²⁴⁴. Composée de près de 250 fonctionnaires, son organisation a été récemment reprécisée²⁴⁵ pour en faire une instance de formation²⁴⁶, d'analyse²⁴⁷ et d'échanges²⁴⁸ sur les phénomènes de terrorisme et de radicalisation. Surtout, l'UCLAT administre le fichier FSPRT²⁴⁹

242 Stratégie Nationale du Renseignement, SGDSN, juillet 2019, p.2.

243 « L'UCLAT est chargée, sous l'autorité du directeur général de la police nationale, « de coordonner, animer et orienter l'action des directions et services actifs de police en matière de lutte contre le terrorisme » (art. 2). Le chef et les membres de l'UCLAT sont choisis par le ministre de l'Intérieur parmi les agents relevant du ministère ou les fonctionnaires d'autres administrations détachés ou mis à disposition à cet effet (art. 3) », arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 8 octobre 1984.

244 *Ibid.*, art. 2.

245 Arrêté du 2 août 2018 portant organisation de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste.

246 « Elle mène des actions d'information, de sensibilisation et de formation à la prévention et à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation » in *ibid.*, art. 3.

247 « Elle procède à des évaluations de la menace terroriste et conduit des études en lien avec la lutte contre le terrorisme ou la radicalisation. Elle recueille, fiabilise et exploite les signalements de personnes radicalisées. Elle transmet ces signalements aux services concernés et veille à l'effectivité de leur prise en compte » in *idem*.

248 « Elle facilite l'échange d'informations entre ces services. Elle participe à l'élaboration de la coopération institutionnelle européenne et internationale en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation » in *idem*.

249 « Elle recueille, fiabilise et exploite les signalements de personnes radicalisées. Elle transmet ces signalements aux services concernés et veille à l'effectivité de leur prise en compte », arrêté du 2 août 2018, *prec. cit.*, art. 3.

et a un rôle de centralisation « *des mesures de police administrative destinées à prévenir les actes liés au terrorisme et la radicalisation et participe à leur mise œuvre* »²⁵⁰. Le contrôle sur ces mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS), mentionnées aux articles L. 228-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure, fait de l'UCLAT une instance centrale du dispositif de renseignement français. Sa présence auprès du cabinet du directeur général de la police nationale²⁵¹ exclut de fait la gendarmerie et permet à la direction générale de la police nationale de se maintenir comme un acteur majeur du renseignement quand bien même le renseignement intérieur relève désormais d'une direction générale en propre. Ce constat est souligné par certains observateurs qui soulignent « *sa très grande difficulté d'intégrer pleinement la gendarmerie, dans sa fonction de renseignement* »²⁵². Ce constat est par ailleurs reconnu à demi-mot lorsqu'il est évoqué que l'EMOPT « *a été créé pour résoudre les difficultés engendrées par la sortie de la DGSJ du périmètre de la police nationale et la nécessité de reconstituer au sein du ministère de l'Intérieur une entité coordonnant la gendarmerie, la police nationale et la DGSJ* »²⁵³. Pour autant, le sous-directeur de l'anticipation opérationnelle reconnaît « *que les relations avec l'UCLAT se sont densifiées et que désormais la SDAO assiste aux réunions hebdomadaires d'évaluation de la menace* »²⁵⁴. Des difficultés demeurent néanmoins puisqu'en 2017, la gendarmerie a retiré son dernier gendarme affecté dans la structure²⁵⁵, notamment parce que « *l'UCLAT n'avait pas nécessairement de missions à lui confier* »²⁵⁶. En 2019, il semble que la situation soit normalisée puisque deux officiers y sont affectés.

Le 1^{er} juillet 2015, « *l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme* » est créé sur la base d'une instruction du ministre de l'Intérieur et confie aux préfets de département le rôle de pilotage du suivi des personnes radicalisées. Cette décision fait suite aux problèmes relevés dans le cadre de l'affaire de Saint-Quentin-Fallavier le 26 juin 2015 relatifs aux capacités de suivi des individus signalés. Le ministre de l'Intérieur souhaite, avec la création de l'EMOPT,

250 *Idem.*

251 *Ibid.*, art. 1^{er}.

252 Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Table ronde réunissant des spécialistes du renseignement sous la présidence de M. Georges Fenech, Assemblée nationale, compte-rendu n°25, 19 mai 2016, p. 760.

253 *Idem.*

254 FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition, à huis clos, du général Pierre Sauvegrain, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle, et de M. Olivier Métivet, son adjoint », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n°27, Assemblée nationale, 23 mai 2016, p. 7.

255 <https://www.valeursactuelles.com/societe/lutte-antiterroriste-que-reste-t-il-de-luclat-71761>, consulté le 15 mars 2017.

256 Propos recueillis auprès du général CÉSARI, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle, le 21 février 2018. Il semble que le retrait des gendarmes de l'UCLAT soit davantage lié à des problèmes de personnes qu'à un défaut de missions.

revoir le dispositif de suivi des radicalisés en garantissant leur traçabilité tant au niveau géographique qu'administratif, en somme un décloisonnement de l'information. Il s'agit surtout de placer la coordination de la lutte antiterroriste au dessus de la DGPN. La gendarmerie a rapidement intégré l'enjeu stratégique d'investir cette structure qui est composée de quinze personnes détachées des différents services. « *Il s'est agi d'un moyen opportun pour les gendarmes de s'engouffrer dans la lutte antiterroriste, là où l'arme, laissée en marge du dispositif par les autres structures, avait du mal à trouver sa place* »²⁵⁷. D'ailleurs, un lieutenant-colonel de gendarmerie a provisoirement été placé à sa tête.

Bien que l'EMOPT soit désormais fusionné avec l'UCLAT, la gendarmerie demeure intégrée dans la structure à un haut niveau de représentation. Un nouveau pas est franchi en septembre 2018 avec l'affectation des premiers gendarmes au sein de structures de pilotage qui relèvent de la DGSI.

3. *L'intégration des gendarmes dans des structures de pilotage de la lutte anti-terroriste au sein de la DGSI en 2018*

Chargée notamment « *de rechercher, de centraliser et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation* »²⁵⁸, la direction générale de la sécurité intérieure est le seul service spécialisé de renseignement du ministère de l'Intérieur. Dans ce cadre, il semble cohérent « *que les services concourant à la sécurité nationale, [comme la gendarmerie²⁵⁹], lui transmettent sans délais (...) les renseignements* »²⁶⁰ relatifs à ses missions. Pourtant, malgré ce positionnement parmi les directions du ministère de l'Intérieur, les relations entre la gendarmerie et la DGSI demeurent distendues²⁶¹.

Une évolution significative est intervenue en juillet 2018 avec le plan d'action du gouvernement contre le terrorisme (PACT). La DGSI est alors érigée comme le service chef de file de la lutte antiterroriste et « *assure la coordination opérationnelle du renseignement, des investigations judiciaires sous l'autorité des magistrats, et des stratégies de coopération nationale et*

257 <https://www.cf2r.org/reflexion/nouvelles-figures-de-proue-de-lutte-antiterroriste>, consulté le 4 juillet 2018.

258 Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, art. 1^{er}.

259 Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, art. 1^{er}.

260 Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, art. 3.

261 Sur ce point, se référer à la deuxième partie, titre 2, chapitre 2, section 1,A.

internationale du ministère de l'Intérieur en matière d'antiterrorisme »²⁶². Afin d'assurer cette mission, la DGSJ constitue un « nouvel état-major de coordination qui rassemble treize services, dont la gendarmerie, mais aussi les armées ou les services fiscaux »²⁶³. L'EMaP, installé en février 2019, est « la dernière pièce d'une architecture de confiance entre les services avec un objectif, prévenir et combattre le terrorisme »²⁶⁴. En l'espèce, deux gendarmes de la SDAO sont affectés au cours de l'automne à la DGSJ au sein son état-major central, marquant ainsi « le début d'un travail collaboratif en matière de renseignement, à la fois sur le haut du spectre, en son milieu – avec le renseignement territorial – et pour ce qui est du renseignement quotidien, au niveau local »²⁶⁵.

En parallèle, des officiers de gendarmerie ont intégré en septembre 2018 la cellule « Al-lat », structure inter-services de pilotage de la lutte contre le terrorisme. Hébergée au sein de la DGSJ, elle a pour but « de fournir les renseignements que possède chaque service sur un de leurs objectifs (renforcement des synergies opérationnelles avec mutualisation des données en matière de prévention de la radicalisation violente d'inspiration jihadiste et de lutte anti-terroriste), la réduction des délais de transmission par la prise en compte des dossiers opérationnels et enfin d'enrichir des dossiers de chaque service »²⁶⁶.

B. La gendarmerie, acteur du renseignement reconnu localement

Si l'intégration de la gendarmerie dans les structures de niveau central s'est réalisée dans la difficulté, il semble qu'au niveau local, l'institution dispose d'une reconnaissance plus consensuelle, dans les départements ruraux notamment (1). Ce constat est d'autant plus marqué depuis la prise en compte des problématiques de radicalisation par les préfets (2).

262 Plan d'action de lutte contre le terrorisme, Premier ministre, dossier de presse, 13 juillet 2018, consultable sur https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/risques/pdf/dossier_de_presse_-_plan_daction_contre_le_terrorisme_-_13.07.2018.pdf, consulté le 21 juillet 2018.

263 <https://lessor.org/a-la-une/la-gendarmerie-met-un-pied-dans-la-dgsj/>, consulté le 4 mai 2019.

264 <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2019/02/18/97001-20190218FILWWW00284-antiterrorisme-nouvel-etat-major-pour-renforcer-la-coordination-des-services.php>, consulté le 23 février 2019.

265 BRIDEY (J.-J.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2019 », Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, Compte-rendu n° 9, 16 octobre 2018.

266 CHERIGUI (H.), *Le rôle et l'implication de la communauté des services de renseignement français dans la lutte contre le processus de radicalisation violente d'inspiration jihadiste depuis 2015*, Thèse de doctorat en droit public, sous la direction de M. CATTOIR-JONVILLE, Université de Lille, juillet 2019, p. 124.

1. La gendarmerie, acteur important du renseignement pour les préfets dans les territoires ruraux

Depuis le renforcement du contrôle des préfets sur la gendarmerie du fait de son intégration au sein du ministère de l'Intérieur, ces derniers se reposent aussi sur l'institution pour le renseignement. Plusieurs paramètres expliquent cette tendance de fond.

Tout d'abord, il convient d'évoquer la perte d'influence du renseignement territorial (ex-SDIG et RG) entre les années 2008 et 2015. Celle-ci s'est caractérisée à la fois par une perte de moyens humains et matériels, de compétences et de maillage territorial. De fait, si le renseignement territorial demeurait un service de synthèse performant, il avait perdu en réactivité. Dans le même temps, la visibilité de la gendarmerie auprès des préfets s'est renforcée au travers d'une part de relations plus proches avec les commandants de groupements de gendarmerie départementale, de l'autre avec la création d'officiers adjoints chargés du renseignement. Enfin, les préfets se reposent sur certains points forts de l'institution en matière de remontée de l'information. Il s'agit ainsi pour eux, en particulier dans les territoires ruraux, « *d'obtenir rapidement des informations brutes et recoupées depuis les espaces les plus reculés des départements qui permettent de mieux saisir certaines situations qui peuvent paraître éloignées ou dont la sensibilité n'est peut-être pas immédiatement perçue* »²⁶⁷.

Il convient également de se poser la question si les préfets n'entretiennent pas quelque part, à l'instar de ce qui peut être observé en matière de police judiciaire, « *une saine émulation* » entre les services de police et de gendarmerie. Ainsi, au-delà des éléments de doctrine établis, il semble qu'ils soient moins attachés à la nature du service qui donne l'information qu'à la célérité de sa diffusion et à la pertinence du renseignement. De même, si l'autorité administrative ne semble pas avoir d'exigence en matière de centralisation de la diffusion du renseignement, ce peut être un signe de prudence vis-à-vis d'une analyse qui pourrait être partielle voire partielle.

²⁶⁷Propos recueillis auprès de Mme Jacqueline GOURAULT, ministre de l'Intérieur placée auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur, le 16 juillet 2018.

2. La prise en compte de la prévention de la radicalisation par la gendarmerie, une opportunité de valorisation de sa fonction de renseignement

Sur le plan territorial, l'État s'est progressivement organisé afin de suivre les cas de radicalisation portés à sa connaissance. Dans ce cadre, une circulaire du ministre de l'Intérieur adressée aux préfets formalise le dispositif local d'accompagnement²⁶⁸. A cet effet, une cellule de suivi, placée sous leur autorité, associant les acteurs institutionnels et l'autorité judiciaire, se réunit périodiquement. Dans la pratique, les cellules de suivi se réunissent selon deux formations distinctes. Une première est chargée d'évaluer la dangerosité des individus signalés (appelé « groupe d'évaluation départemental » (GED)), la seconde vise plus particulièrement l'accompagnement social de ces personnes et de leur entourage (dite « cellule de suivi »). « *Le retard pris dans la structuration de ces cellules et de la réponse des services déconcentrés a conduit le ministère de l'Intérieur à adresser une autre circulaire aux préfets, le 19 février 2015²⁶⁹ pour leur rappeler le caractère obligatoire de la création de cette instance* »²⁷⁰.

La présence de la gendarmerie est explicitement mentionnée dans ces circulaires. Elle devient donc partie prenante de la problématique de la radicalisation et demande à exercer l'ensemble de ses prérogatives. Comprenant désormais que pour exister sur une thématique, il convient surtout de montrer que l'on dispose des structures idoines, la gendarmerie crée la « *section prévention de la radicalisation* » au sein de la SDAO dès 2015, quand bien même sa compétence en matière de prévention du terrorisme ne sera officiellement reconnue d'en juin 2018²⁷¹. Forte de cette structuration au niveau central, la gendarmerie demande à intégrer les

268Circulaire du ministre de l'intérieur du 29 avril 2014 relative à la Prévention de la radicalisation et accompagnement des familles.

269Circulaire du ministre de l'intérieur du 19 février 2015 relative aux Cellules de suivi dans le cadre de la prévention de la radicalisation.

270BENBASSA (E.) et TROENDLÉ (C.), « Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe », Sénat, n°633, 12 juillet 2017, p. 19.

271« *I.-La sous-direction de l'anticipation opérationnelle : -propose la doctrine relative aux missions de renseignement au sein de la gendarmerie ; -traite l'information interne et externe permettant l'alerte des autorités, ainsi que le suivi des situations sensibles à court terme ; -participe à la recherche, au recueil, à l'analyse et à la diffusion des informations de défense, d'ordre public et de sécurité nationale nécessaires à l'exécution des missions de la gendarmerie ; -assure le traitement du renseignement opérationnel d'ordre public et du renseignement de sécurité économique en métropole et en outre-mer ; - contribue, sans préjudice des attributions des services spécialement chargés de la lutte contre le terrorisme, et dans son domaine de responsabilité, à la prévention du terrorisme ; - anime ou participe, avec les autres sous-directions de la direction des opérations et de l'emploi, aux gestions interministérielles de crise ; -suit et coordonne l'action des unités dans son domaine de responsabilité.* », arrêté du 23 mai 2018 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 modifié portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, art. 2.

services chargés du suivi des individus radicalisés. Elle parvient progressivement à suivre près de 10 % des individus signalés et suivis au titre du FSPRT. Ce résultat est permis à la fois par la multiplication des individus signalés dont le nombre toujours croissant ne peut être « absorbé » par la DGSJ ou le SCRT ; ainsi que par des revendications offensives des commandants territoriaux de la gendarmerie auprès des préfets lors des réunions des groupes d'évaluation départementaux pour se faire attribuer des suivis. Dans certains départements, des « *cellules locales d'anticipation opérationnelle* » ont été mises en place au niveau des compagnies pour assurer tout spécialement le suivi de ces individus. La prise en compte de la problématique de la radicalisation permet donc à la gendarmerie de devenir un acteur légitime. En démontrant un certain savoir faire en parallèle du renseignement territorial, elle accroît ainsi sa visibilité et donc sa crédibilité auprès des préfets.

Conclusion du chapitre

S'il est excessif de parler « d'âge d'or » du renseignement en gendarmerie, force est de constater que la place de cette institution dans la paysage administratif français connaît un déclin important durant toute la seconde moitié du XXe siècle. Dans ce cadre, il semble d'autant plus étonnant de constater que cette tendance s'inverse au moment où la gendarmerie intègre le ministère de l'Intérieur et se voit quelque part placée dans une comparaison, ou une concurrence, permanente avec la police nationale. Ce contexte explique très probablement l'offensive réalisée par la gendarmerie sur le renseignement, qui souhaite s'affirmer comme une force complémentaire, voire une alternative crédible.

Cette crédibilité apparaît désormais acquise puisque l'institution, au travers de la SDAO, joue désormais un rôle important dans les structures de pilotage et de gouvernance de la communauté du renseignement. Son implication croissante au sein de l'Académie du renseignement et l'affirmation de son positionnement dans la Stratégie Nationale du Renseignement en sont les marqueurs les plus significatifs. De fait, la gendarmerie nationale semble désormais fondée à prendre définitivement en compte ces évolutions dans son organisation que ce soit en matière de gestion des ressources humaines ou de développement des moyens. Sur ces points, si des avancées ont pu être constatées ces dernières années, d'autres évolutions sont attendues dans les prochains mois afin notamment de renforcer les capacités d'analyse de la chaîne spécialisée ainsi que la place du renseignement humain.

Pour autant, cette convergence entre les deux forces de police est-elle le signe d'une certaine « policiarisation »²⁷² de la gendarmerie ? S'il semble trop tôt pour y répondre, le quasi-alignement de leurs prérogatives respectives nous donne un premier indice de réponse.

Conclusion du titre

La reconnaissance tardive pour la gendarmerie d'une mission qu'elle exerce pourtant depuis ses débuts pose à la fois la question des difficultés pour une force de police généraliste de se positionner sur une mission spécifique ainsi que celle de l'évolution des équilibres dans un modèle policier dual et regroupé au sein du même ministère depuis 2009.

En effet, à la différence du maintien de l'ordre, de la sécurité routière ou de la police judiciaire, la gendarmerie « *n'a longtemps pas assumé qu'elle fasse du renseignement* »²⁷³ et ne s'est donc pas structurée en conséquence. Ce constat s'explique surtout par une approche culturelle spécifique de cette mission qui se caractérise par une conception « ouverte » du renseignement²⁷⁴ et par sa pleine intégration à la mission de surveillance générale (le renseignement n'est pas une mission spécifique mais incidente). Cette culture institutionnelle du renseignement l'empêche de mesurer les enjeux soulevés par le processus d'étatisation de la police et la montée en puissance de ses structures. Pourtant, elle a bien pris en compte ceux liés à l'exercice de la police judiciaire dès le milieu du XXe siècle²⁷⁵, lui permettant ainsi de lutter contre « *le projet d'une division implicite du travail policier* »²⁷⁶ sur ce domaine.

Comme pour la police judiciaire auparavant, deux éléments de contexte accélèrent la prise en compte de la nécessaire « défense » du positionnement de la gendarmerie en matière de renseignement. Celui tout d'abord de la convergence mais aussi de concurrence avec la police nationale initiée depuis 2002²⁷⁷, qui encourage l'institution à faire reconnaître,

272GRESLE (F.), « DIEU François, *Gendarmerie et modernité. Étude sur la spécificité gendarmique aujourd'hui* (compte-rendu) », *Revue française de sociologie*, n°35-3, 1994, p. 491.

273Propos recueillis auprès de M. Alain BAUER, le 6 septembre 2018.

274« *La gendarmerie ne peut recevoir des missions occultes de nature à lui enlever son caractère véritable. Son action s'exerce toujours en tenue militaire* », art. 119 du décret du 1^{er} mars 1854 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie nationale.

275La loi n°49-896 du 7 juillet 1949 modifiant les articles 9, 16 et 50 du Code d'instruction criminelle relatifs aux officiers de police judiciaire permet aux sous-officiers d'acquérir les compétences d'officier de police judiciaire par voie de concours. Le retard accumulé sur les policiers est conséquent puisque les inspecteurs peuvent accéder à cette qualification depuis 1929 dès lors qu'ils comptent cinq années de service.

276LOPEZ (L.), « Les gendarmes et la création des brigades du Tigre à la Belle Époque » in *Revue d'histoire de la justice, des crimes et des peines*, Criminocorpus [en ligne], 1^{er} janvier 2009, consulté le 2 février 2017.

277Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

consolider, voire à revendiquer davantage de prérogatives. Si les discours policés devant la représentation nationale évoquent la nécessaire complémentarité entre les deux forces²⁷⁸, la gendarmerie entend bien « déployer toutes ses compétences pour assurer la sécurité de notre pays, et, dans cet esprit, d'occuper sa place, rien que sa place, mais toute sa place (...). La gendarmerie n'est pas un acteur mineur de la sécurité intérieure »²⁷⁹. Le contexte sécuritaire ensuite, lié notamment aux attentats ou aux actions des mouvements contestataires, a entraîné à la fois un « remodelage du dispositif français de renseignement »²⁸⁰, un besoin de réhaussement global du niveau de vigilance des forces de sécurité ainsi qu'un accroissement des attentes tant des politiques que des citoyens en matière de renseignement. Ainsi, « tout le monde semble vouloir prendre sa part d'un sujet dramatiquement au premier plan de l'actualité »²⁸¹. La gendarmerie n'échappe pas à ce constat puisque ses « priorités sont influencées par la menace terroriste » dont « le renseignement est un point central » et pour lequel « les unités territoriales effectuent un travail de recherche d'informations » qui sont ensuite « transformées en renseignement »²⁸². A la faveur du contexte terroriste donc, le renseignement est devenu une priorité sur laquelle la gendarmerie ne peut pas faire l'impasse.

Ces différents éléments expliquent « les aspirations expansionnistes de la gendarmerie, notamment en matière de renseignement »²⁸³, depuis ces dernières années. Celles-ci lui ont permis de réellement s'affirmer comme un interlocuteur à part entière des autres services de renseignement. Incontestablement, ce nouveau rayonnement est intrinsèquement lié à la création de la SDAO, devenue le service de la gendarmerie parfaitement identifié par l'ensemble des protagonistes. Sa présence dans les différentes sphères qui participent à la conduite des opérations de renseignement permet désormais d'inscrire l'arme dans le paysage

278« Le dispositif de la gendarmerie nationale n'a pas pour ambition de concurrencer d'autres structures ou de faire doublon avec celles-ci, mais bien d'aboutir à une complémentarité indispensable en offrant une garantie de couverture intégrale des territoires » in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « audition, à huis clos, du général Pierre Sauvegrain, sous directeur de l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale, et de M. Olivier Métivet, son adjoint », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée Nationale, compte-rendu n° 27, 23 mai 2016, p. 4.

279Propos énoncés par le général FAVIER, directeur général de la gendarmerie nationale en octobre 2016. Disponible sur <https://www.unprg.nc/index.php/fr/bulletin-mensuel/14-articles/156-article-du-general-favier>, consulté le 4 juillet 2018.

280GOURNAC (A.) et BOUTANT (M.), « Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2017, adopté par l'Assemblée nationale », « Tome XI Sécurité : gendarmerie nationale », Sénat, n°142, 24 novembre 2016, p. 36.

281<https://blogs.mediapart.fr/police-et-societe/blog/030718/reformes-du-renseignement-l-heure-du-bilan>, consulté le 13 juillet 2018.

282PAUL (P.) et VAUGRENARD (Y.), « Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2018, adapté par l'Assemblée nationale », « Tome XI Sécurité : gendarmerie nationale », Sénat, n°110, 23 novembre 2017, pp. 43-44.

283Courrier adressé par des syndicats policiers au ministre de l'Intérieur le 1^{er} janvier 2016, http://officiers.unsa.org/public/courrier_du_01.pdf, consulté le 6 février 2016.

institutionnel. A la fois service autonome de renseignement et tête de réseau du dispositif intégré de renseignement de la gendarmerie nationale, la SDAO est reconnue pour les capacités qu'elle est désormais en mesure d'offrir aux différents décideurs.

Les prérogatives qui lui sont accordées et le contrôle de son action qui s'y adjoint, renforcent le sentiment d'une convergence globale avec la communauté élargie du renseignement en France.

Titre 2 – Des prérogatives et un contrôle communs aux autres services de renseignement

Conformément à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, les atteintes à la vie privée par les services de renseignement doivent respecter des finalités précises²⁸⁴. Celles-ci sont définies par la loi²⁸⁵ qui reprend entre autres la définition des intérêts fondamentaux de la Nation telle qu'appréhendée dans le Code pénal²⁸⁶.

Selon les finalités poursuivies, les services spécialisés de renseignement et les services du « deuxième cercle » peuvent mettre en œuvre des techniques de renseignement. Malgré sa relative inexpérience, la gendarmerie se voit reconnaître de larges prérogatives lui permettant ainsi de recourir à la quasi-totalité des techniques de renseignement (**chapitre 1**)²⁸⁷.

Au regard de ces larges attributions qui lui permettent d'employer des techniques particulièrement intrusives, l'institution est soumise au même contrôle, qu'il soit administratif, juridictionnel ou parlementaire, que les services spécialisés de renseignement (**chapitre 2**). Ce faisant, seuls des arbitrages, parfois artificiels, distinguent désormais la gendarmerie des autres services de renseignement.

284« Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui », art. 8, al. 2 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

285« Pour le seul exercice de leurs missions respectives, les services spécialisés de renseignement peuvent recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre pour le recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants :

- 1° L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ;
- 2° Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ;
- 3° Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ;
- 4° La prévention du terrorisme ;
- 5° La prévention : a) Des atteintes à la forme républicaine des institutions ; b) Des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ; c) Des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ;
- 6° La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ;
- 7° La prévention de la prolifération des armes de destruction massive », art. L.811-3 du Code de sécurité intérieure.

286« Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel », art. 410-1 du Code pénal

287Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.

Chapitre 1 : Des compétences proches de celles des services spécialisés de renseignement

Conformément aux dispositions prévues par l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure²⁸⁸, un décret en Conseil d'État vient préciser les finalités pour lesquelles la gendarmerie est autorisée à mettre en œuvre des techniques de recherche du renseignement²⁸⁹. Son contenu, intégré dans la partie réglementaire du même code²⁹⁰, précise que la gendarmerie est compétente pour quatre des sept finalités exposées à l'article L. 811-3. Par ailleurs, elle est autorisée à mettre en œuvre son propre fichier de renseignement. Ce faisant, elle dispose de prérogatives très proches de celles des autres services de renseignement (**section 1**). De fait, elle est autorisée à mettre en œuvre la quasi-totalité des techniques de renseignement prévues par la loi relative au renseignement de 2015 (**section 2**).

288« Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, désigne les services, autres que les services spécialisés de renseignement, relevant des ministres de la défense, de l'intérieur et de la justice ainsi que des ministres chargés de l'économie, du budget ou des douanes, qui peuvent être autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du présent livre dans les conditions prévues au même livre. Il précise, pour chaque service, les finalités mentionnées à l'article L. 811-3 et les techniques qui peuvent donner lieu à autorisation », art. L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure.

289Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.

290« Pour les unités placées sous l'autorité du directeur général de la gendarmerie nationale :

a) A la direction des opérations et de l'emploi :-la sous-direction de l'anticipation opérationnelle au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4° et a, b et c du 5° de l'article L. 811-3 ;
-la sous-direction de la police judiciaire au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4° et 6° de l'article L. 811-3 ;

b) Les sections de recherches de la gendarmerie nationale au titre des finalités mentionnées aux 4° et 6° de l'article L. 811-3 .

Pour les services placés sous l'autorité d'emploi du ministère de la défense :

-les sections de recherches de la gendarmerie maritime, de la gendarmerie de l'air et de la gendarmerie de l'armement au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4° et 6° de l'article L. 811-3 », art. R. 851-1 du Code de la sécurité intérieure.

Section 1 : Des finalités communes aux services de renseignement et un fichier de renseignement propre à l'arme

Parce que la gendarmerie « participe à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la Nation »²⁹¹ et « contribue à la lutte contre le terrorisme »²⁹², il semble assez cohérent qu'elle soit compétente sur les finalités associées (A). S'agissant de la prévention des troubles à l'ordre public et de la criminalité organisée, le constat est similaire puisque l'arme est « destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public »²⁹³ et que « la police judiciaire constitue l'une de ses missions essentielles » (B). A l'instar des autres services renseignement, elle administre son propre fichier de renseignement (C).

A. La compétence partagée de la gendarmerie au renseignement d'intérêt national et transverse

L'ensemble des composantes de la gendarmerie cité du décret du 11 décembre 2015²⁹⁴ est compétent pour prévenir les menaces transverses qui portent sur l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale (1) ainsi que les actes de terrorisme (2).

1. L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale : une compétence générale et partagée au sein de l'Arme

La première finalité évoquée par la loi renseignement est « l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale »²⁹⁵. Ces notions sont inscrites aux articles 5, 15, 20 ou 21 de la Constitution. Le législateur a ainsi préféré cette notion à celle de la sécurité nationale pourtant définie dans le Code de la défense²⁹⁶. Cette première finalité s'inspire davantage de

291 Article L. 3211-3 du Code de la défense.

292 Article L. 421-1 du Code de la sécurité intérieure.

293 *Idem*.

294 Il s'agit de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO), de la sous-direction de la police judiciaire (SDPJ), des sections de recherches (SR) et des sections de recherches des gendarmeries spécialisées.

295 Article L.811-3 du Code de la sécurité intérieure.

296 « La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. La politique de défense a pour objet d'assurer l'intégrité du

l'article 410-1 du Code pénal, introduit dans le code par la loi du 16 décembre 1992²⁹⁷, dont le but est de prévenir les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. Elle permet ainsi de décroiser les notions de sécurité intérieure et de sécurité extérieure.

Premièrement, la notion d'indépendance nationale est rappelée dans le *Livre blanc* de 2013. Elle est consubstantielle à celle de la souveraineté puisqu'elle permet de garantir « *la capacité de la Nation à décider de son avenir dans le cadre du jeu des interdépendances auxquelles elle a librement consenti* »²⁹⁸. Les atteintes potentielles à l'indépendance nationale concernent donc les menaces sur la souveraineté de la Nation dont « *la dissuasion nucléaire est l'ultime garantie* »²⁹⁹. Deuxièmement, la notion d'intégrité du territoire renvoie à un principe fondamental du droit international consacré par la Charte des Nations Unies³⁰⁰. Elle évoque la nécessité pour l'État de se prémunir contre toutes vellétés sur ses frontières. Dans ce cadre, il convient d'évoquer la lutte contre les mouvements séparatistes dont l'objectif politique est d'obtenir un État indépendant. Le renseignement sur ces groupuscules semble donc pleinement relever de cette finalité. La défense nationale enfin est une notion profondément ancrée dans celle de la protection de la Nation. Elle « *consiste essentiellement en la préparation, le soutien et l'emploi des forces armées pour faire face aux agressions contre le territoire ou la population* »³⁰¹. Il s'agit donc de prévenir ici les menaces qui pèseraient surtout sur les forces armées.

La SDAO, la SDPJ et les sections de recherches des gendarmeries spécialisées sont compétentes pour mettre en œuvre des techniques de recherche du renseignement dans le cadre de cette finalité. Cette compétence relativement centralisée semble cohérente au regard du positionnement de la gendarmerie sur le spectre de la sécurité tant sur le territoire national qu'à l'étranger et du caractère relativement sensible de cette finalité. La présence des sections de recherches des gendarmeries spécialisées auprès des forces armées justifie également cette compétence. Son implantation au cœur des territoires lui donne une certaine légitimité dans le cadre de la lutte contre les séparatismes ainsi que pour la protection des frontières. De même,

territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale », art. L1111-1 du Code de la défense.

297Loi n°92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique, 3 juillet 1992.

298*Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, La documentation française, Paris, avril 2013, p. 20.

299*Ibid.*, p. 75.

300« *Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* », Charte des Nations Unies, art. 2, al. 4.

301WARUSFEL (B), « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *Revue Droit et Défense*, n° 94/4, octobre 1994, p. 17.

les responsabilités exercées par la gendarmerie sur la protection des armements nucléaires au travers de la « gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires » (GSAN)³⁰² suffit à justifier de prérogatives en matière de préservation de l'indépendance nationale.

Dans les faits, cette finalité serait à l'heure actuelle surtout employée (dans d'infimes proportions) pour des enquêtes administratives qui visent des menaces internes à la gendarmerie. Dans ce cadre, il convient de mentionner les potentiels cas de radicalisation internes ou ceux de compromission. En effet, le fait que des individus susceptibles de constituer une menace disposent de prérogatives et d'accès étendus à de nombreux outils dont les fichiers constitue bien une atteinte potentielle à l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale.

2. La prévention du terrorisme, où l'illustration de la porosité entre police administrative et judiciaire

Les compétences induites par cette finalité sont particulièrement larges. Tout d'abord, si l'on se réfère à la définition du terrorisme dans le Code pénal, il suppose la commission d'actes « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »³⁰³. Il recouvre deux catégories d'infractions. D'une part des infractions de droit commun commises en relation avec une entreprise terroriste (atteintes à la vie ou à l'intégrité physique, les atteintes aux biens, les infractions en matière d'armes ou de produits explosifs, le blanchiment, le délit d'initié ou encore le recel), de l'autre les infractions autonomes (participation à une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, provocation à des actes terroristes...). Le spectre de la notion de terrorisme est donc très étendu. Ensuite, si la prévention induit « l'ensemble des dispositions prises pour prévenir un danger »³⁰⁴, cette finalité recouvre ainsi la surveillance de l'ensemble des faits ou comportements susceptibles de mener à terme à la commission d'actes terroristes.

Considérant un contexte national marqué par la menace terroriste depuis plusieurs années et une certaine porosité de cette finalité avec la police judiciaire, le législateur a souhaité octroyer cette compétence à de très nombreux services du « deuxième cercle » de renseignement ou d'investigation.

302Articles R. 1411-7 et suivants du Code de la défense.

303Article 421-1 du Code pénal.

304Définition du dictionnaire Larousse.

Les quatre composantes du renseignement de la gendarmerie sont compétentes sur cette finalité. Cette décision s'inscrit à la fois dans une certaine continuité mais marque néanmoins une rupture avec les équilibres existants. Continuité tout d'abord parce que depuis le début des années 2000, certaines unités de police judiciaire de la gendarmerie, comme le « bureau de la lutte anti-terroriste » (BLAT) ou les sections de recherches³⁰⁵, sont compétentes en matière d'anti-terrorisme. Rupture cependant, parce qu'historiquement, le renseignement relatif à la prévention du terrorisme au sein du ministère de l'Intérieur relevait exclusivement de services policiers à savoir la « division nationale anti-terroriste »³⁰⁶, les « renseignements généraux »³⁰⁷ ou encore la « section anti-terroriste de la préfecture de police »³⁰⁸. Par ailleurs, et comme cité précédemment, on constate un décalage entre les prérogatives conférées à la SDAO par le décret du 11 décembre 2015 et celles qui lui sont organiquement reconnues³⁰⁹.

La lutte contre le terrorisme et le renseignement d'intérêt national sont donc des compétences partagées entre les unités de police judiciaire et de renseignement de la gendarmerie. Cette finalité représente aujourd'hui environ 10 % des demandes de techniques de renseignement portées par l'institution. Les finalités 5 (préservation de l'ordre public) et 6 (criminalité organisée) sont davantage marquées par la distinction entre police judiciaire et police administrative.

305 Arrêté du 8 août 2003 modifiant l'arrêté du 5 mai 1995 portant organisation en bureaux de la direction générale de la gendarmerie nationale et l'arrêté du 7 mai 2012 pris pour l'application de l'article 33 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

306 La Division Nationale Anti-Terroriste de la Direction Centrale de la Police Judiciaire est créée le 30 mars 1998 sur fond de multiplication des attentats en Corse. Elle succède à la « 6^e section » de la DCPJ qui était chargée des mouvements subversifs. En 2006, la DNAT est remplacée par la sous-direction anti-terroriste (SDAT) conformément à l'arrêté du 19 mai 2006 relatif aux missions et à l'organisation en sous-directions de la direction centrale de la police judiciaire et portant création de services à compétence nationale, art. 1 ; modifié par l'arrêté du 27 juin 2008 modifiant l'arr. du 19 mai 2006 relatif aux missions et à l'organisation en sous-directions de la direction centrale de la police judiciaire et portant création de services à compétence nationale. La SDAT se retrouve désormais à l'art. 3 de l'arrêté du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police judiciaire.

307 Les Renseignements généraux sont associés à la « *recherche du renseignement en matière du terrorisme interne* » conformément à une note de service de la Direction générale de la police nationale du 29 mars 1976. « *Forts de cette nouvelle mission, les RG se spécialisèrent d'abord dans les deux formes du terrorisme interne de l'époque : le terrorisme d'inspiration séparatiste et le terrorisme idéologique de d'extrême gauche* » in WARUSFEL (B.), *Contre-espionnage et protection du secret : histoire, droit, organisation*, Lavauzelle, Paris, 2000, p. 184.

308 La section anti-terroriste de la préfecture de police est créée en 1978 au sein de la brigade criminelle.

309 La compétence sur la prévention du terrorisme n'est officiellement reconnue à la SDAO qu'en 2018 au travers de l'arrêté du 23 mai 2018 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale.

B. Le renseignement pour la préservation de l'ordre public et la criminalité organisée marqué par la distinction entre unités de renseignement et de police judiciaire au sein de la gendarmerie

Parce que la prévention des menaces graves à l'ordre public répond davantage à des enjeux de police administrative et que la gendarmerie est un acteur incontournable du maintien de l'ordre, il semble cohérent que l'arme soit compétente pour cette finalité (1). Le parallèle est également évident avec la police judiciaire s'agissant de la lutte contre la criminalité organisée (2).

1. La prévention des troubles majeurs à l'ordre public réservée à la SDAO

Aux termes de l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure, la gendarmerie, et plus spécifiquement la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO), peut recourir aux techniques de renseignement permises par la loi du 24 juillet 2015 pour prévenir « les atteintes à la forme républicaine des institutions, les actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous ainsi que les violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique »³¹⁰. Si cette finalité élargie de manière substantielle le champ qui était initialement prévu dans le cadre de la législation sur l'interception des correspondances³¹¹, le Conseil constitutionnel n'a toutefois pas émis de réserve quant à cette finalité³¹².

Au sein du « deuxième cercle », cette compétence est partagée avec le service central du renseignement territorial ainsi qu'avec la direction du renseignement de la Préfecture de

310 Article L.811-3 5° du Code de la sécurité intérieure.

311 « *Peuvent être autorisées, à titre exceptionnel, dans les conditions prévues par l'article L. 242-1, les interceptions de correspondances émises par la voie des communications électroniques ayant pour objet de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de l'article L. 212-1* », art. L.241-2 du Code de la sécurité intérieure :

312 « *Considérant qu'en retenant, pour déterminer les finalités énumérées aux 1° à 4°, des définitions faisant référence à certains des intérêts mentionnés à l'article 410-1 du code pénal, le législateur a précisément circonscrit les finalités ainsi poursuivies et n'a pas retenu des critères en inadéquation avec l'objectif poursuivi par ces mesures de police administrative ; qu'il en va de même pour les finalités définies au a) du 5°, faisant référence aux incriminations pénales du chapitre II du titre Ier du livre IV du code pénal, de celles définies au b) du 5°, faisant référence aux dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, de celles définies au c) du 5°, faisant référence aux incriminations pénales définies aux articles 431-1 à 431-10 du Code pénal* », Conseil Constitutionnel, décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, considérant n° 10 :

police de Paris. Elle s'adresse ainsi spécifiquement aux forces de sécurité intérieure et particulièrement celles en charge du maintien de l'ordre public.

Il s'agit de lutter contre des groupes organisés dont l'objectif réside en la « *déstabilisation d'un État ou d'un système politique dans un contexte dynamique* »³¹³. Il convient donc de viser ici un certain nombre de mouvements qui sont susceptibles de troubler gravement l'ordre public par des actions insurrectionnelles. L'Histoire ne manque pas d'exemples tels que la Commune de Paris en 1871 ou le putsch des généraux de 1961. Ensuite, les mouvements contestataires proches des milieux anarcho-autonomes de type « black blocs » ou les groupes proches de l'ultra-droite peuvent être visés par cette finalité. En effet, les actions collectives violentes qu'ils conduisent lors de sommets internationaux (sommet de l'OTAN à Strasbourg en 2009), en marge de manifestations syndicales (manifestation du 1^{er} mai 2018), lors de rassemblements d'initiative (mosquée de Poitiers en 2012) ou encore sur les « ZAD » (Notre-Dame-des-Landes en 2012) entrent dans le champ « *des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique* ». Enfin, il convient de mentionner que les violences urbaines graves telles que celles de 2005 dans les banlieues ou encore celles du Val d'Oise de 2016 entrent également dans cette catégorie.

Le renseignement pour la prévention des troubles graves à l'ordre public ne semble pas encore avoir pris toute sa dimension au sein des services, ce que concède d'ailleurs le ministre de l'Intérieur dans le contexte des « gilets jaunes » à la fin de l'année 2018³¹⁴. Pourtant, et nous y reviendrons, ce renseignement d'anticipation opérationnelle semble être particulièrement fructueux pour la gendarmerie afin de lui permettre de pleinement trouver sa place sans nécessairement prendre celle des autres. Cette orientation est d'ailleurs encouragée par la dernière Stratégie Nationale du Renseignement³¹⁵. Ce faisant, si certains auteurs craignaient

313BAUD (J.), *Encyclopédie des terrorismes et violences politiques*, Charles Lavauzelle, Paris, 2003, p. 657.

314Audition de MM. Christophe Castaner, ministre de l'Intérieur et Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, sur les événements survenus à l'occasion des manifestations dites « gilets jaunes », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, 3 décembre 2018 : « *M. Castaner déplore l'affaiblissement du renseignement au cours des dernières années et que les efforts fournis ont été orientés en priorité vers la menace terroriste. Il déclare que certains réseaux mobilisés n'étaient pas connus de ses services* » in https://www.lemonde.fr/politique/live/2018/12/03/gilets-jaunes-le-gouvernement-empetre-dans-une-crise-majeure-suivez-les-reactions-en-direct_5391837_823448.html, consulté le 5 décembre 2018.

315« *L'anticipation, l'analyse et le suivi des mouvements sociaux et crises de société par les services de renseignement constituent une priorité à double titre. En premier lieu, parce qu'il est essentiel pour conduire la politique de l'État de connaître les mouvements qui agitent notre vie sociale et a fortiori les courants qui traversent notre société. De ce point de vue, la connaissance de la vie locale et le lien à entretenir avec ses acteurs (élus, relais associatifs, médias...) sont des enjeux importants pour les services de renseignement compétents. En second lieu, les mouvements sociaux et les crises de société trouvant une traduction particulière dans les expressions de voie publique, il convient de les anticiper afin, à la fois de garantir la liberté de manifestation et de prévenir les violences qui peuvent*

dès 2015 « une surveillance liée à de simples manifestations »³¹⁶, l'augmentation des violences constatées lors de celles-ci³¹⁷ devrait entraîner un accroissement des demandes préalables à des grands rassemblements³¹⁸. Toutefois, seule l'interprétation de cette finalité « *permettra de savoir s'il en sera fait un usage restrictif ou extensif* »³¹⁹. Les chiffres et les analyses communiqués par la CNCTR dans ses prochains rapports donneront des premières indications sur cette possible tendance. Notons déjà pour l'année 2018, dans un contexte marqué par les manifestations dites des « gilets jaunes » au cours des mois de novembre et décembre, que cette finalité a représenté 9 % des demandes de techniques de renseignement, soit une augmentation de trois points par rapport à l'année 2017³²⁰.

Au sein de l'institution, pour des raisons surtout capacitaires³²¹, cette finalité représente environ 10 % des demandes de techniques de recueil du renseignement.

2. Le renseignement pour la lutte contre la criminalité organisée réservée aux unités de police judiciaire

A l'instar de l'ordre public, la gendarmerie est un acteur important de la police judiciaire³²². Il semble donc assez naturel que le législateur l'autorise à mettre en œuvre des techniques de recueil du renseignement afin de prévenir les menaces liées à la criminalité organisée. Cette finalité est à l'origine de 80 % des techniques de renseignement sollicitées par la gendarmerie et notamment par les sections de recherches. Pour certains, le périmètre de cette finalité interroge puisqu'elle repose sur « *la notion extrêmement floue de bande organisée critiquée à juste titre par la doctrine tant sur le plan juridique que sur le plan criminologique* »³²³. Surtout, cette finalité, en se référant aux articles 706-73 et suivants du Code de procédure

accompagner certaines revendications » in Coopération Nationale du Renseignement et la Lutte contre le Terrorisme, « La stratégie nationale du renseignement », juillet 2019, p. 5.

316LATOURE (X.), « La loi relative au renseignement : un État de surveillance ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°40, 5 octobre 2015, 2286, p. 30.

317Ce fut le cas en 2017 avec les manifestations contre la « Loi Travail », le 1^{er} mai 2018 lors des rassemblements syndicaux à Paris ou à l'automne 2018 pendant les manifestations des « gilets jaunes ».

318Entre 2017 et 2018, la prévention des troubles graves à l'ordre public est passée de 6 % à 9 % des finalités évoquées dans le cadre des demandes de techniques de recueil du renseignement.

319LATOURE (X.), *op. cit.*, p.30.

320Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *3^{eme} rapport d'activité 2018*, avril 2019, p. 69.

321La SDAO est le seul service en mesure de recourir à cette finalité. Elle ne peut se reposer sur l'action des sections de recherches.

322« *la police judiciaire constitue l'une de ses missions essentielles* », loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, art. 1^{er}.

323LAZERGES (C.) et HENRION-STOFFEL (H.), « Politique criminelle, renseignement et droits de l'homme. A propos de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement », *RSC*, 2015, p. 762.

pénale, élargit considérablement la liste des infractions pour lesquelles la mise en œuvre de techniques de renseignement peut être sollicitée à des fins préventives. Il s'agit ici de faire face à une problématique protéiforme qui connaît depuis plusieurs années certaines mutations et dont les exemples ne manquent pas.

Tout d'abord, la criminalité organisée endogène n'a pas disparu. Elle est marquée par « *la présence constante d'un néo-banditisme dans les cités très impliqué dans le trafic de stupéfiants, l'activisme de malfaiteurs appartenant à la communauté des gens du voyage et le maintien de réseaux structurés tels que le milieu corso-marseillais* »³²⁴.

Les services de police judiciaire doivent ensuite faire face à la montée des groupes criminels transfrontaliers. Qu'ils soient russophones, albanophones voire asiatiques, ces groupes constituent des réseaux criminels dont le fonctionnement et le financement reposent sur le trafic de stupéfiants et le butin issu de cambriolages en série.

Par ailleurs, la lutte contre la cybercriminalité, dont le terme recouvre « *l'ensemble des infractions pénales commises via les réseaux informatiques* »³²⁵, constitue depuis ces dernières années un enjeu majeur. Si le terme de cybercriminel prenait jusqu'à il y a peu « *la forme d'un génie de l'informatique isolé derrière des écrans d'ordinateur dans une chambre d'adolescent* »³²⁶, les observateurs ont constaté un accroissement de « *l'emploi de services cybercriminels par des criminels traditionnels* »³²⁷. Ainsi, il existe une « *vraie interaction entre ces deux types de groupes criminels, et cela sans forcément de contacts physiques* »³²⁸. Ces organisations sont à l'origine de cybermenaces qui touchent à la fois les particuliers et les professionnels telles que les « *ransomware* », le « *phishing* » ou encore « *le faux ordre de virement* » dont le préjudice total est estimé pour la France à près de 6,1 milliards d'euros³²⁹.

Enfin, il s'agit pour les organisations policières d'anticiper les menaces à venir. Mentionnons, dans ce cadre, les enjeux soulevés par la croissance démographique qui sont

324 Rapport du renseignement criminel de la gendarmerie nationale, *rapport de synthèse : bilan de la criminalité organisée en ZGN*, Contribution au rapport du SIRASCO, 2014.

325 « *La cybercriminalité revêt un domaine plus large, plus étendu que celle de la criminalité informatique puisque, outre les atteintes contre les biens informatiques réalisées au moyen de l'Internet, elle recouvre aussi toutes les infractions contre les personnes et les biens qui peuvent être commises sur le réseau* » in BOOS (R.), *La lutte contre la cybercriminalité au regard de l'action des États*, thèse de droit privé et sciences criminelles, sous la direction de Mme BRACH-THIEL (D.), Université de Lorraine, Nancy, 2016, p. 31.

326 *Idem*.

327 <https://www.01net.com/actualites/la-cybercriminalite-main-dans-la-main-avec-le-crime-organise-612158.html>, consulté le 26 février 2017.

328 *Idem*.

329 Symantec, Executive summary 2018 Internet Security Threat Report, volume 23, mars 2018 in <https://www.symantec.com/content/dam/symantec/docs/reports/istr-23-executive-summary-en.pdf>, consulté le 31 juillet 2018.

susceptibles d'accroître le trafic d'êtres humains, les conséquences de la transformation du marché des stupéfiants induites par les évolutions des politiques publiques de certains états, le développement de la criminalité environnementale ou encore la redéfinition des liens entre fraude fiscale et marchés criminels. Ainsi, pour certains observateurs avisés comme Jean-François Gayraud³³⁰, la prévention de la criminalité organisée constitue l'enjeu majeur des services de renseignement pour demain. En effet, cette menace est, plus encore que le terrorisme, un facteur important de déstabilisation de l'État, tel qu'observé dans des pays comme le Kosovo, la Russie ou encore l'Italie. Cette problématique devrait donc basculer dans les prochaines années comme une priorité des services de renseignement à l'instar du terrorisme depuis les années 1970 qui est progressivement passé d'un enjeu de police judiciaire, à une problématique essentielle de sécurité intérieure.

C. Un fichier de renseignement propre à la gendarmerie

Après la disparition du fichier alphabétique de recherches (FAR) en 2008-2009, la gendarmerie adopte un nouveau fichier de renseignement, propre à son organisation, centré sur la sécurité publique et bénéficiant cette fois d'une assise juridique (1). Juridiquement identique à celui du renseignement territorial, la question du partage de l'information entre les deux institutions se pose (2). Comme pour les fichiers des services spécialisés de renseignement, il est envisagé à courtes échéances d'ériger ces deux fichiers en « fichiers de souveraineté » (3).

1. Un fichier très large et performant de sécurité publique

La direction générale de la gendarmerie est autorisée « à mettre en œuvre un traitement de données à caractère personnel, dénommé « gestion de l'information et prévention des atteintes à la sécurité publique (GIPASP), ayant pour finalité de recueillir, de conserver et d'analyser les informations qui concernent les personnes dont l'activité individuelle ou collective indique qu'elle peuvent porter

³³⁰Commissaire divisionnaire de police, Jean-François GAYRAUD est un spécialiste reconnu de l'analyse des organisations criminelles internationales au sujet desquels il écrit de nombreux ouvrages. Il est actuellement membre permanent de la CNR-LT.

atteinte à la sécurité publique »³³¹. Comme le rappelle la CNIL dans ses délibérations, l'arme est autorisée à le mettre en œuvre au titre de ses prérogatives en matière de renseignement autorisées par la loi de 2009 et inscrites à l'article L. 3211-3 du Code de la défense³³².

Ce fichier contient tout à la fois les « motifs de l'enregistrement, l'état civil de la personne, les signes physiques particuliers, l'immatriculation des véhicules, les comportements, les agissements susceptibles de recevoir une qualification pénale ou encore les personnes entretenant ou ayant entretenue des relations directes et non fortuites avec l'intéressé »³³³. Ces données sont « conservées dix ans après l'intervention du dernier événement de nature à faire apparaître un risque d'atteinte à la sécurité publique »³³⁴. Au cours de l'été 2017, ce fichier connaît deux évolutions majeures. La première l'étend désormais aux personnes « susceptibles de prendre part à des activités terroristes »³³⁵. La seconde autorise désormais une interconnexion avec les autres fichiers du fait de l'abrogation l'article R. 236-8 du Code de la sécurité intérieure qui mentionnait que ce fichier devait faire l'objet « d'aucune interconnexion, aucun rapprochement ni aucune forme de mise en relation avec d'autres traitements ou fichiers ».³³⁶

Il s'agit d'un fichier de police administrative, au périmètre particulièrement large et dont la création intervient dans un contexte de polémiques liées au fichier EDVIGE survenues quelques années auparavant³³⁷. En effet, la question d'un débat sur la « création d'un fichier de renseignement sur des délinquants potentiels »³³⁸ se pose puisqu'il est susceptible d'intégrer de nombreuses personnes. Tout d'abord, le concept de sécurité publique est particulièrement étendu. Pour la CNIL, la « sécurité publique doit s'entendre comme l'élément de l'ordre public caractérisé par l'absence de périls pour la vie, la liberté ou le droit de propriété des individus »³³⁹. En d'autres termes, peuvent générer une intégration dans le fichier l'ensemble des faits faisant peser un risque de dommages sur les personnes ou les biens. Dès lors, une infraction au Code de

331 Décret n° 2011-340 du 29 mars 2011 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion de l'information et la prévention des atteintes à la sécurité publique, art. 1^{er}. Il introduit dans le Code de sécurité intérieure l'article R. 236-21.

332 Délibération n° 2010-456 du 9 décembre 2010 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État autorisant la création du traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion de l'information et la prévention des atteintes à la sécurité publique (demande d'avis n° 1459706).

333 *Ibid.*, art. 2.

334 *Ibid.*, art. 5.

335 Décret n° 2017-1216 du 2 août 2017 modifiant les traitements automatisés de données à caractère personnel prévus aux articles R. 236-1, R. 236-11 et R. 236-21 du Code de la sécurité intérieure, art. 2.

336 *Ibid.*, art. 1^{er}, al. 3.

337 https://www.lemonde.fr/societe/article/2008/11/20/le-decret-creant-le-fichier-edvige-officiellement-retire_1120864_3224.html, consulté le 26 mai 2016.

338 https://www.lemonde.fr/societe/article/2009/10/19/creation-d-un-fichier-de-renseignement-sur-des-delinquants-potentiels_1255798_3224.html#ens_id=1255484, consulté le 16 mai 2016.

339 Délibération n° 2010-456 du 9 décembre 2010, *op. cit.*

la route est susceptible de troubler la sécurité publique. Ensuite, il n'est pas nécessaire que l'atteinte à la sécurité publique soit commise, une simple suspicion suffit pour intégrer une personne dans le fichier. Dès lors, du moment qu'il existe « *des craintes* » relatives au comportement d'une personne, basées sur un faisceau d'indices et non sur des faits positifs, la personne peut être intégrée dans les bases de données pour dix ans. De même, le décret prévoit l'intégration « *des personnes entretenant ou ayant entretenu des relations directes et non fortuites avec l'intéressé* »³⁴⁰. Cette extension de la surveillance aux proches des individus semble être désormais devenue une norme.

Après seulement sept années d'existence, ce fichier contient déjà plus de 65.000 profils et ce chiffre ne cesse de croître. A titre de comparaison, le fichier des personnes recherchées contient environ 400.000 personnes et le FSPRT près de 20.000³⁴¹. S'agissant du fichier de sécurité de la police nationale, si les derniers chiffres publics font état d'un nombre comparable à celui du GIPASP³⁴², il semble néanmoins que la tendance soit à une croissance plus importante côté gendarmerie.

2. Un fichier redondant ?

Le cadre juridique du fichier GIPASP de la gendarmerie nationale « *présente de fortes similitudes avec le décret du 16 octobre 2009 portant création du traitement relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique (PASP)* »³⁴³ mis en œuvre par la direction générale de la police nationale »³⁴⁴. Dès lors, si l'on considère que les deux forces sont amenées à faire face aux mêmes risques en matière de sécurité publique, il convient de se poser la question du maintien de deux fichiers distincts aux finalités et au cadre juridique identiques. C'est d'ailleurs la position de

340 Article R. 236-22 du Code de sécurité intérieure.

341 <https://www.franceculture.fr/droit-justice/fiches-s-fpret-fsprt-plongee-dans-les-fichiers-de-l-antiterrorisme>, consulté le 3 mai 2018.

342 Pour le détail des chiffres se référer aux rapports publics suivants : Le traitement des données à caractère personnel « Prévention des atteintes à la sécurité publique », rapport public 2017 du référent national, juillet 2018, p. 9. ; RICHARD (J.), *Rapport public 2017 du référent national du traitement de données à caractère personnel « Gestion de l'information et de la prévention des atteintes à la sécurité publique » de la gendarmerie nationale en ce qu'il concerne les mineurs*, Gendarmerie nationale, mai 2018, p. 14. Disponibles sur <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Securite-interieure/Prevention-des-atteintes-a-la-securite-publique-traitement-des-donnees-personnelles-des-mineurs>, consulté le 4 novembre 2018.

343 Décret n° 2009-1249 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique.

344 Délibération n° 2010-456 du 9 décembre 2010, *op. cit.*

certaines parlementaires qui encouragent à « mener, au sein du ministère de l'Intérieur, une réflexion globale sur la rationalisation des fichiers existants, s'appuyant sur une analyse de leur finalité et de leur utilisation par les forces de sécurité »³⁴⁵. De même, considérant des besoins communs entre les forces du ministère, les parlementaires trouveraient « tout à fait légitime d'ouvrir - aux services spécialisés de renseignement - l'accès aux fichiers de renseignement territorial PASP et GIPASP »³⁴⁶. La doctrine en matière de renseignement au sein du ministère de l'Intérieur, notamment celle relative à la centralisation des informations par la DGSI³⁴⁷, encourage cette évolution.

Au delà des finalités identiques avec le PASP, le fichier GIPASP contient des informations redondantes avec d'autres fichiers. Ainsi, dès 2016, « le taux de cohérence du fichier GIPASP avec le FSPRT est de 95 % »³⁴⁸. De même, de nombreuses « personnes figurent à la fois dans le FPASP de la police et dans le GIPASP de la gendarmerie, quand un intérêt opérationnel le justifie »³⁴⁹. Dans les faits, les notes produites par le renseignement territorial « sous double timbre » qui présentent un intérêt pour la gendarmerie sont intégrées dans le module GIPASP conformément à un accord interne entre la DGGN et la DGPN³⁵⁰. Cependant, cette disposition tend à se réduire puisque c'est au SCRT de s'assurer « de la centralisation du renseignement »³⁵¹ et que ce dernier ne souhaite plus que ses notes servent à alimenter les bases de données de la gendarmerie. Dès lors, le fichier GIPASP contient donc une large part du FSPRT et du PASP, posant ainsi une nouvelle fois la question d'une fusion des fichiers de sécurité publique.

A ce sujet, la gendarmerie, consciente qu'elle détient un « outil très performant »³⁵², est relativement fermée à une perte de maîtrise de son fichier quand bien même elle concède un

345PARIS (D.) et MOREL-A-L'HUISSIER (P.), « Rapport d'information sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n° 1335, 17 octobre 2018, p. 21.

346Ibid., p. 40.

347Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, art. 1^{er}.

348FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition, à huis clos, du général Pierre Sauvegrain, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle, et de M. Olivier Métyvet, son adjoint », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n°27, Assemblée nationale, 23 mai 2016, p. 7.

349Ibid., p. 8.

350« Cette coopération donne lieu à une reprise ciblée des informations communiquées par les services du RT, en fonction des objectifs de renseignement propres à la gendarmerie. Ainsi, les fiches rédigées par les services départementaux du RT sous "double timbre" police et gendarmerie qui présentent un intérêt pour la gendarmerie sont en principe intégrées dans le traitement GIPASP en tant que pièce jointe d'une FREC, le cas échéant après extraction des données ne rentrant pas dans la doctrine d'emploi du module » in RICHARD (J.), *op. cit.*, p. 30.

351Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, art. 21.

352URVOAS (J.-J.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014 », Délégation parlementaire au renseignement, Assemblée Nationale n° 2482, Sénat n° 201, 18 décembre 2014, p. 122.

accès restreint aux gendarmes affectés au sein du SCRT³⁵³. Pour autant, et bien que les finalités soient différentes, un même type de rapprochement a été réalisé en 2013 en fusionnant le STIC et le JUDEX au sein du fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ)³⁵⁴ « *en générant de vifs débats* »³⁵⁵. Dans une logique opérationnelle et au regard de la mobilité des individus, il semble donc pertinent de fusionner les fichiers PASP et GIPASP. Plus largement, la question de son ouverture aux services spécialisés de renseignement est naturellement posée au titre de la nécessaire coordination entre les services. Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation officielle par la représentation nationale³⁵⁶.

3. Vers un fichier de souveraineté ?

Afin de renforcer la confidentialité de son fichier de renseignement, la gendarmerie nationale envisage dans les prochains mois de faire évoluer le GIPASP en « fichier de souveraineté », c'est à dire de le faire reconnaître comme « *un traitement automatisé de données à caractère personnel intéressant la sûreté de l'État* »³⁵⁷ au même titre que les fichiers des services de renseignement. De la sorte, c'est le Conseil d'État qui deviendrait compétent en matière de contentieux relatif à sa mise en œuvre³⁵⁸. Dès lors, les éléments qui y sont contenus ne seraient plus communiqués au requérant en cas de requête³⁵⁹.

Il s'agit là d'une évolution potentiellement importante puisque jusqu'à récemment, selon le principe de « *divisibilité des fichiers* »³⁶⁰ institué par la jurisprudence *Moon*³⁶¹ et la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure³⁶², des informations contenues dans les

353 *Idem*.

354 Décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 relatif au traitement d'antécédents judiciaires.

355 https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/05/15/police-pourquoi-le-super-fichier-tpj-inquiete_1701298_3224.html, consulté le 3 février 2017.

356 PARIS (D.) et MOREL-A-L'HUISSIER (P.), « Rapport d'information sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n° 1335, 17 octobre 2018, p. 41.

357 Article R841-2 du Code de la sécurité intérieure.

358 Article L841-2 du Code de la sécurité intérieure.

359 Article L773-8 du Code de justice administrative.

360 <http://blogdroitadministratif.net/2016/09/20/le-nouveau-regime-applicable-au-contentieux-de-lacces-aux-donnees-nominatives/#pnote-356-3>, consulté le 10 juin 2019.

361 CE, Ass., 6 novembre 2002, M. Moon, req. N° 194296.

362 « *Lorsque la commission constate, en accord avec le responsable du traitement, que la communication des données qui y sont contenues ne met pas en cause ses finalités, la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, ces données peuvent être communiquées au requérant* », art. 39 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifié par l'art. 22 de la Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

fichiers relatifs à la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique, pouvaient être communiquées au requérant si elles ne remettaient pas en cause ces finalités. Cependant, il va de soit que « toute forme d'information conduisant directement ou indirectement à révéler au demandeur qu'il n'est pas inconnu des services constitue une atteinte à la substance même du traitement et à la protection des intérêts qui lui sont assignés »³⁶³.

En confiant les requêtes relatives à ces fichiers spécifiques au Conseil d'État, la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 a ainsi concilié les impératifs de protection du secret et le respect du droit fondamental à un procès équitable. Dans la continuité, par sa décision n°375977 du 11 juillet 2016, le Conseil d'État affirme qu'il appartient au juge « d'apprécier si les données y figurant sont pertinentes au regard des finalités poursuivies par ce fichier, adéquates et proportionnées [et] de vérifier, au vu des éléments qui lui ont été communiqués hors la procédure contradictoire et dans la limite des secrets qui lui sont opposables, si le requérant figure ou non dans le fichier litigieux »³⁶⁴. De cette manière, la diffusion des informations contenues dans le fichier est davantage contrôlée.

En conférant au fichier GISPASP un statut de « fichier de souveraineté », la gendarmerie renforcerait la protection de ses données ainsi que ses agents. En parallèle, la police nationale envisage la même démarche. Une telle évolution renforcerait indéniablement la cohérence globale et la clarté des fichiers de renseignement qui seraient ainsi tous encadrés des mêmes garanties. Néanmoins, il convient toutefois de réfléchir en interne à l'encadrement des dispositions qui découleraient de cette avancée (diffusion de l'information, accessibilité...).

363<http://blogdroitadministratif.net/2016/09/20/le-nouveau-regime-applicable-au-contentieux-de-lacces-aux-donnees-nominatives/#pnote-356-3>, consulté le 10 juin 2019.

364CE, 10ème – 9ème chambres réunies, 11 juillet 2016, n°375977.

Section 2 : La quasi-totalité des techniques de renseignement accordée à la gendarmerie nationale

Selon les finalités poursuivies, la gendarmerie est en capacité de mettre en œuvre la quasi-totalité des techniques de renseignement. Celles-ci se déclinent en techniques dite « de bureau » (A) et « de proximité » (B). La question de la disproportion de ces prérogatives se pose nécessairement pour un service non spécialisé (C).

A. Les techniques de bureau

Les techniques de bureau recouvrent le recueil des données de connexion auprès des opérateurs (1), l'interception en temps réel des données de connexion (2), la géolocalisation en temps réel (3), les interceptions de sécurité (4) ainsi que l'interception des correspondances par voie hertzienne (5). La participation sous pseudonyme à des échanges électroniques, bien que non soumise à une autorisation, est également assimilée à une technique de renseignement (6).

1. Le recueil auprès des opérateurs des données de connexion

L'accès aux données de connexion est mentionné aux articles L. 851-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure reprenant les dispositions prévues à l'article 5 de la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015. Cet article s'inspire dans ses grandes lignes des éléments contenus dans l'article L. 246-1 du même code. La légalité des dispositions prévues n'a pas fait l'objet de critique du Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 juillet 2015 considérant que « le législateur a suffisamment défini les données de connexion, qui ne peuvent porter sur le contenu des correspondances ou les informations consultées »³⁶⁵. Outre la procédure normale prévue à l'alinéa 1, un régime dérogatoire à l'article L. 821-2³⁶⁶ est mentionné en alinéa 2 qui précise que « les demandes écrites et motivées portant sur les données techniques sont directement transmises à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement »³⁶⁷. « Les informations ainsi

³⁶⁵Conseil constitutionnel, Loi relative au renseignement, décision n°2015-713 DC, § 55, 23 juillet 2015.

³⁶⁶Cet article évoque la nécessité de l'autorisation préalable du Premier ministre en matière de techniques de recueil de renseignement.

³⁶⁷Article L. 851-1 al. 2. du Code de la sécurité intérieure.

obtenues permettent de déterminer quand des échanges ont lieu, avec qui et en quel endroit sans que le contenu de l'échange ne puisse alors être touché par la mesure : il s'agit de métadonnées »³⁶⁸.

Pour la gendarmerie, la SDAO, la SDPJ et les SR sont compétentes pour utiliser cette technique au titre des finalités mentionnées dans l'article R. 851-1 du Code de la sécurité intérieure³⁶⁹.

2. L'interception en temps réel des données de connexion

L'accès aux données de connexion en temps réel est prévu au titre de l'article L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure. Considérant le caractère particulièrement intrusif de cette disposition, elle n'est possible à mettre en œuvre que pour la prévention du terrorisme. La loi du 21 juillet 2016 relative à la prorogation de l'état d'urgence³⁷⁰ étend les possibilités d'interception en temps réel « à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation qui sont susceptibles de fournir des informations »³⁷¹. Cette disposition pose bien évidemment la question de la définition juridique de l'entourage qui pour l'heure « peut être les personnes qui vivent sous le même toit, mais aussi le boucher du quartier »³⁷². Il s'agit là d'une évolution néanmoins intéressante d'un point de vue opérationnel puisqu'elle permet de surveiller des personnes « qui, sans constituer une menace terroriste justifiant que des techniques de renseignement plus intrusives soient mises en œuvre à leur rencontre, sont néanmoins regardées comme entretenant un lien plausible avec une telle menace. Destinée à remplir un rôle d'alerte, le recours au recueil de données de connexion en temps

368CATELAN (N.), « Les nouveaux textes relatifs au renseignement : un moindre mal ? », RSC, 2015, p. 926.

369« Les services relevant de l'article L. 811-4 dont les agents individuellement désignés et habilités peuvent être autorisés à utiliser la technique mentionnée à l'article L. 851-1 sont les suivants :

2° Unités placées sous l'autorité du directeur général de la gendarmerie nationale :

a) A la direction des opérations et de l'emploi :

- la sous-direction de l'anticipation opérationnelle au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4° et a, b et c du 5° de l'article L. 811-3 ;

-la sous-direction de la police judiciaire au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4° et 6° de l'article L. 811-3 ;

4° Services placés sous l'autorité d'emploi du ministère de la défense :

-les sections de recherches de la gendarmerie maritime, de la gendarmerie de l'air et de la gendarmerie de l'armement au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4° et 6° de l'article L. 811-3 », art. R. 851-1 du Code de la sécurité intérieure.

370Loi n°2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la L. n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, 22 juillet 2016, art. 15.

371Article L. 851-2 al. 1 du Code de la sécurité intérieure.

372DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ? Petits et grands secrets des services de renseignement français*, Albin Michel, Paris, 2017, pp. 177-178.

réel peut ainsi permettre, selon le cas d'écarter, l'hypothèse d'une menace terroriste ou d'en confirmer l'existence »³⁷³.

Conformément aux dispositions prévues dans le décret du 29 janvier 2016, les données recueillies sont conservées par le « Groupement interministériel de contrôle » (GIC) qui « *enregistre, conserve et efface (...), les demandes tendant au recueil mentionné à l'article L. 851-2* »³⁷⁴. Pour la gendarmerie, cette technique est accessible pour la SDAO, la SDPJ ainsi que les sections de recherches (groupe appui renseignement) au titre de la prévention du terrorisme.

3. La géolocalisation en temps réel, une technique partagée

La géolocalisation en temps réel consiste à suivre à tout moment les déplacements d'une personne ou d'un objet. Cette technique, moins chronophage et consommatrice en agents qu'une filature classique, permet de suivre les personnes sans risque de se faire repérer et ainsi de compromettre l'enquête réalisée. En matière de renseignement, comme pour la police judiciaire d'ailleurs, la géolocalisation d'une personne en temps réel est possible à la fois à partir des terminaux utilisés par une personne³⁷⁵ ou au travers de la pose d'une balise sur un objet ou un véhicule³⁷⁶. Pour le premier cas, les données sont recueillies auprès des opérateurs par les services du Premier ministre, en l'espèce le GIC.

Cette disposition permise par la loi de juillet 2015 relative au renseignement s'inscrit pleinement dans la continuité de la volonté de ses rapporteurs qui soulignaient que « *la géolocalisation d'un véhicule ou d'un téléphone portable en temps réel peut apporter de précieux éléments d'information aux agents des services de renseignement* »³⁷⁷. Par ailleurs, la définition opportune d'un cadre juridique spécifique aux dispositifs de géolocalisation en 2014³⁷⁸ consolide l'assise d'une telle technique face aux exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme³⁷⁹.

373Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *2^e rapport d'activité 2017*, mai 2018, p. 35.

374Article R. 851-7 I du Code de la sécurité intérieure.

375Article L. 851-4 du Code de la sécurité intérieure.

376Article L. 851-5 du Code de la sécurité intérieure.

377URVOAS (J.-J.) et VERCHÈRE (P.), *op. cit.*, p.48.

378Loi n°2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation.

379CEDH, n° 35623/05, Uzun c/ Allemagne, 2 septembre 2010

S'agissant plus spécifiquement de la gendarmerie, cette technique de géolocalisation en temps réel est autorisée pour la SDAO, la SDPJ et les SR³⁸⁰. Ces unités adressent chaque année plus d'une centaine de demandes de ce type.

4. Les interceptions de sécurité par les opérateurs, une compétence déjà maîtrisée

Le recours aux interceptions de sécurité est réglementé depuis la loi du 10 juillet 1991³⁸¹ quand bien même des écoutes étaient ordonnées par les autorités administratives avant cette date au titre de la prévention des atteintes à la sûreté de l'État et dont les limites étaient fixées par le GIC. Cette évolution permet notamment « de répondre aux « écarts » constatés sous les mandats du président Mitterand ainsi qu'aux condamnations par la Cour de Strasbourg »³⁸². La loi de 1991 définit les motifs pour lesquels il est possible de mettre en œuvre des interceptions administratives. Il s'agit de la prévention des atteintes à la sécurité nationale, à la sauvegarde des intérêts économiques essentiels du pays, la prévention du terrorisme et à la criminalité organisée. Surtout, cette loi institue la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) chargée de rendre un avis sur les décisions d'autorisation prises par le Premier ministre en la matière et sur laquelle nous reviendrons.

La loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 donne un nouveau régime à ce type d'interception³⁸³ quand bien même la question des finalités demeure, tout comme leur contingentement. Leur mise en œuvre est autorisée pour une durée maximale renouvelable de 4 mois. Leur mise en place et leur exploitation sont réalisées soit par le GIC soit par les services ayant initié la demande. Aux termes de l'article R. 852-1 du Code de la sécurité intérieure, cette technique est autorisée pour l'ensemble des composantes de renseignement de la

380Article R. 851-2 du Code de la sécurité intérieure.

381Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par voies des communications électroniques.

382DELARUE (J.-M.), « Les écoutes, un besoin insatiable ? », *Revue Après-demain*, 2016/1, n°37, p. 30.

383Article L. 852-1 du Code de la sécurité intérieure.

gendarmerie³⁸⁴. L'institution initie ainsi chaque année plusieurs centaines de demandes d'interceptions de sécurité.

5. L'interception des correspondances par voie hertzienne réservée aux unités de niveau central et aux sections de recherches spécialisées

La loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT)³⁸⁵ donne un cadre juridique à l'interception des correspondances par voie hertzienne, levant ainsi la censure émise par le Conseil constitutionnel en 2016³⁸⁶. Cette technique permet « l'interception de correspondances échangées au sein d'un réseau de communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques, lorsque ce réseau est conçu pour une utilisation privative par une personne ou un groupe fermé d'utilisateurs »³⁸⁷. Il s'agissait jusqu'alors d'une technique employée par les services de renseignement spécialisés qui permettait de contourner les dispositifs de contrôle en usant « d'un circuit parallèle et illégal pour récupérer directement auprès des opérateurs téléphoniques fadettes, identifications du numéro et données de géolocalisation »³⁸⁸.

Si jusqu'à la parution de la loi relative à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme (SILT) du 30 octobre 2017, le recours à cette technique demeure un domaine réservé aux services spécialisés de renseignement³⁸⁹, de nouvelles dispositions très récentes ouvrent

384« Les services relevant de l'article L. 811-4 dont les agents individuellement désignés et habilités peuvent être autorisés à utiliser la technique mentionnée au I de l'article L. 852-1 sont les suivants :

2° Unités placées sous l'autorité du directeur général de la gendarmerie nationale :

a) A la direction des opérations et de l'emploi :

-la sous-direction de l'anticipation opérationnelle au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4° et a, b et c du 5° de l'article L. 811-3 ;

-la sous-direction de la police judiciaire au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4° et 6° de l'article L. 811-3 ;

b) Les sections de recherches de la gendarmerie nationale au titre des finalités mentionnées aux 4° et 6° de l'article L. 811-3 ;

4° Services placés sous l'autorité d'emploi du ministère de la défense :

-les sections de recherches de la gendarmerie maritime, de la gendarmerie de l'air et de la gendarmerie de l'armement au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4° et 6° de l'article L. 811-3 », art. R. 852-1 du Code de la sécurité intérieure.

385Loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

386Conseil constitutionnel, 21 octobre 2016, La Quadrature du Net et autres, n°2016-590 QPC. Le report de l'abrogation de ces dispositions a été fixé au 31 décembre 2017.

387Article L. 852-2 du Code de la sécurité intérieure.

388HASSOUX (D.), LABBÉ (C.) et RECASENS (O.), *L'espion du président. Au cœur de la police politique de Sarkozy*, Robert Laffont Editions, Paris, 2012, pp. 47-48.

389Article L. 811-5 du Code de la sécurité intérieure (abrogé).

l'interception hertzienne aux services non spécialisés. Ainsi, pour la gendarmerie, la SDAO, la SDPJ et les sections de recherches spécialisées sont compétentes pour la mettre en œuvre avec l'appui du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et du service central du renseignement criminel (SCRC)³⁹⁰.

Appelée à se prononcer sur cette évolution, la CNCTR souligne que la mise en œuvre de cette technique « devrait être réservée aux services du « second cercle » attestant d'un besoin réel et disposant de capacités adaptées [d'autant que] de telles interceptions, réalisées de manière décentralisée, nécessitent l'acquisition par les services de renseignement de dispositifs lourds et onéreux dont l'usage suppose des compétences particulières, notamment pour positionner ces dispositifs de manière adéquate ou pour déterminer la fréquence à intercepter »³⁹¹. Elle conçoit une approche adaptée aux services de sécurité intérieure dans le cadre de la surveillance « des réseaux de communication hertziens privés »³⁹². Pour la gendarmerie, la CNCTR n'a émis « aucune objection »³⁹³ pour autoriser cette compétence à la SDAO considérant son exclusive compétence, pour la gendarmerie nationale, sur la prévention des menaces dans les domaines de la défense, de l'ordre public et de la sécurité nationale. Pour la SDPJ, « la commission admet, compte tenu des besoins opérationnels pour prévenir la criminalité et la délinquance organisées ainsi que le risque terroriste, que la faculté de recourir à la technique en cause lui soit également ouverte »³⁹⁴. Dans ses développements, la commission s'est toutefois montrée beaucoup plus réservée concernant les sections de recherches. En effet, alors que le projet de décret prévoyait qu'elles pouvaient être autorisées à y recourir, la CNCTR a émis un avis défavorable « eu égard, d'une part aux contraintes techniques, opérationnelles et financières qui caractérisent les interceptions de sécurité hertziennes et, d'autre part, au faible nombre de demandes qu'ont ce jour présentées les SR de la gendarmerie nationale pour mettre en œuvre des techniques de renseignement complexes »³⁹⁵. En revanche, il est intéressant de constater que la CNCTR admette que les sections de recherches des gendarmeries spécialisées y soient autorisées. En effet, la commission considère « que leur mission de protection des bases de défense maritimes ou aériennes ainsi que des implantations de la direction générale de l'armement (...) les distingue des sections de recherches de droit commun de la gendarmerie. [Elle] estime

390Le décret n° 2018-543 du 29 juin 2018 relatif à la désignation de certains services autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure introduit dans le Code de la sécurité intérieure l'article R. 852-3.

391Délibération de la CNCTR n°2/2018 du 17 mai 2018.

392Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *3eme rapport d'activité 2018*, mai 2019, p. 141.

393Idem.

394Idem.

395Idem.

que les enjeux de sécurité nationale propres aux missions des sections de recherches spécialisées justifient de leur accorder la faculté de recourir à certaines techniques de renseignement »³⁹⁶. Cette décision fait apparaître le fait que les sections de recherches des gendarmeries spécialisées sont les entités de l'institution les plus à même de mettre en œuvre des techniques de recherche du renseignement au titre de la prévention des atteintes à l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale.

6. La participation sous pseudonyme à des échanges électroniques

« Bien que le nouvel article L. 863-1 figure dans un chapitre du CSI relatif à l'information des services de renseignement, il s'agit incontestablement d'une technique de renseignement »³⁹⁷. A la différence des autres, la réalisation de cet acte ne nécessite pas d'autorisation de mise en œuvre. Il peut être réalisé par « des agents individuellement désignés et habilités des services »³⁹⁸ du premier comme du « deuxième cercle » du renseignement pour « être en contact, par le moyen d'échanges électroniques (...) avec des personnes susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3 »³⁹⁹. Les agents peuvent « extraire, acquérir ou conserver par ce moyen des données sur les personnes »⁴⁰⁰ et « extraire, transmettre en réponse à une demande expresse, acquérir ou conserver des contenus provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie »⁴⁰¹. Un décroisement de l'information est prévu, puisque les services du « premier » et du « second cercle » « peuvent partager toutes les informations utiles à l'accomplissement de leurs missions »⁴⁰².

Cette technique se rapproche de l'enquête sous pseudonyme prévue à l'article 706-87-1 du Code de procédure pénale qui permet de constater des infractions relatives aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données⁴⁰³, à la criminalité organisée⁴⁰⁴ et assimilée⁴⁰⁵.

396 *Ibid.*, p. 143.

397 CATELAN (N.), *op. cit.*, p. 927.

398 Article L. 863-1 du Code de la sécurité intérieure.

399 *Ibid.*, 1°.

400 *Ibid.*, 2°.

401 *Ibid.*, 3°.

402 Article L. 863-2 du Code de la sécurité intérieure.

403 Article 706-72 du Code de procédure pénale.

404 Article 706-73 du Code de procédure pénale.

405 Article 706-73-1 du Code de procédure pénale.

La nécessaire technicité que suppose le recours à cette méthode entraîne une forte limitation du nombre de militaires de la gendarmerie habilités à l'employer. C'est pourquoi, ils relèvent surtout du centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N) du service central du renseignement criminel (SCRC). Ce service est chargé d'assurer le pilotage et l'appui spécialisé de l'action de la gendarmerie contre les criminalités numériques et mener ou coordonner les investigations d'ampleur nationale ayant trait à la cybercriminalité et de réaliser une surveillance permanente des espaces publics de l'Internet, pour y détecter et collecter les preuves des infractions qui peuvent s'y dérouler.

B. Les techniques de proximité

Les techniques de proximité autorisées aux entités qui relèvent de la gendarmerie nationale sont l'usage d'IMSI catcher (1), la sonorisation et la captation d'images dans un lieu privé (2) et le recueil et la captation des données informatiques (3). A ces trois techniques, il convient d'ajouter les visites et saisies permises par la loi relative à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme du 30 octobre 2017 (4) ainsi que le renseignement d'origine humaine dont certains contours ont été esquissés dans le cadre de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (5).

1. L'usage des IMSI-catcher partiellement réservé à la SDAO

Dans des conditions particulièrement strictes, la loi autorise la gendarmerie à mettre en œuvre un dispositif de type IMSI-catcher⁴⁰⁶. « Ces appareils sont des antennes relais de téléphone qui sont déployés afin de leurrer les téléphones mobiles qui émettent dans un rayon autour de quelques centaines de mètres. Ils ne peuvent être utilisés que pour le seul recueil des données de connexion⁴⁰⁷ permettant d'identifier un terminal IMEI⁴⁰⁸, du numéro de l'abonnement de son détenteur (IMSI) et de la

406International Mobile subscriber Identity (identité internationale du souscripteur mobile stocké dans la carte SIM).

407Article L. 851-6 du Code de la sécurité intérieure.

408International Mobile Equipment Identity (numéro d'identité internationale de l'équipement mobile).

localisation de l'appareil »⁴⁰⁹. Il permet en outre de localiser efficacement les détenteurs de ces équipements lors de missions de surveillance ou encore de mettre en œuvre en urgence des interceptions. En considérant froidement le « *problème de la masse des renseignements à traiter et le nombre considérable de suspects potentiels* »⁴¹⁰, cette nouvelle technique permet de renforcer l'efficacité des services de renseignement. Pourtant, les critiques sur celle-ci sont nombreuses car elle « *ouvre la voie à une analyse automatisée des comportements sur l'internet pour faire émerger un flot de données, une menace* »⁴¹¹. Cependant, si déjà « *les retours en arrière en matière de sécurité sont rares* »⁴¹², force est de constater que la médiatisation des résultats positifs obtenus grâce aux IMSI-catchers⁴¹³ viendra confirmer cette théorie.

La loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement prévoit l'utilisation de l'IMSI-catcher dans deux cadres différents. Le premier permet de l'utiliser afin « *d'intercepter des correspondances émises ou reçues par un équipement terminal* »⁴¹⁴ pour la seule prévention des atteintes à l'intégrité du territoire, du terrorisme et des atteintes graves à l'ordre public. Il s'agit dans la pratique de réaliser des interceptions de sécurité directement au plus près d'une cible. Pour la gendarmerie, seule la SDAO est autorisée à y recourir pour les deux premières finalités citées avec l'appui du GIGN et des GOS spécialement habilités⁴¹⁵. Curieusement peut-être, cet usage n'est pas accessible aux services du « deuxième cercle » au titre de la prévention des atteintes graves à l'ordre public. Parallèlement, l'IMSI-catcher peut être également utilisé afin de collecter « *les données techniques de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisateur ainsi que les données relatives à la localisation des équipements terminaux utilisés* »⁴¹⁶. A la différence du cas précédent, le législateur a élargi dans ce cadre les services habilités à y recourir⁴¹⁷. Ainsi, la SDAO est en mesure de solliciter pour la prévention des atteintes à l'intégrité du territoire, celle du terrorisme et des troubles graves à l'ordre public. A la différence des deux premières finalités, la prévention des troubles à l'ordre public n'est pas autorisée à la SDPJ, qui peut toutefois solliciter cette technique pour la

409WATIN-AUGOUARD (M.), « Comprendre la loi sur le renseignement », Note du CREOGN, n°13, septembre 2015, p. 5.

410JOURNÈS (C.), « Sur quelques facettes du métier de police, en France », *RSC*, 2015, p. 962.

411LATOUR (X.), « La relative au renseignement : un État de surveillance ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°40, 5 octobre 2015, 2286, p. 30.

412Centre de Recherches et d'Études sur les Droits fondamentaux (CREDOF), « La place des libertés face à la lutte contre le terrorisme », 18 juin 2015, p. 20.

413https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/04/19/un-projet-d-attentat-imminent-dejoue-a-cinq-jours-de-la-presidentielle_5113311_3224.html, consulté le 14 février 2019.

414Article L852-1 II du Code de la sécurité intérieure.

415Article R852-2 du Code de la sécurité intérieure.

416Article L851-6 du Code de la sécurité intérieure.

417Article R851-4 du Code de la sécurité intérieure.

prévention de la criminalité organisée. Les SR sont également autorisées à la mettre en œuvre pour la seule prévention du terrorisme et de la criminalité organisée. Là encore, le GIGN et les GOS habilités peuvent assister les services demandeurs.

L'utilisation de l'IMSI-catcher au sein de la gendarmerie paraît cohérent puisque les services autorisés à les solliciter ou à les mettre en œuvre dans le cadre d'une mission de renseignement sont les mêmes que pour la police judiciaire (en dehors de la SDAO). En effet, un décret liste les unités autorisées à mettre en œuvre cette technique au titre de la police judiciaire. Il s'agit du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, du groupe d'observation et de surveillance de la région de gendarmerie d'Île-de-France et du groupe d'observation et de surveillance de la région de gendarmerie de Provence-Alpes-Côte d'Azur⁴¹⁸.

2. La sonorisation et la captation d'images dans un lieu privé

L'article L. 853-1 du Code de la sécurité intérieure permet aux services de renseignement, dont la gendarmerie, de mettre en place « *des dispositifs de captation, fixation, transmission et enregistrement de paroles prononcées à titre privé ou confidentiel ou d'images dans un lieu privé* »⁴¹⁹. Ce dispositif vient utilement légaliser une pratique jusqu'alors largement usitée dans les services de renseignement⁴²⁰. L'article L. 853-3 du même code complète le dispositif en autorisant la pénétration dans un lieu privé ou un véhicule afin d'installer ou retirer des dispositifs techniques de renseignement⁴²¹. « *La loi prend le soin de préciser que joue ici un principe de subsidiarité : ces procédés ne sont envisageables que si les renseignements ne peuvent être recueillis par un autre moyen légalement autorisé* »⁴²².

418 Décret n° 2016-1159 du 26 août 2016 pris pour l'application de l'article 706-95-8 du code de procédure pénale.

419 Article L. 853-1 I du Code de la sécurité intérieure.

420 Avant la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, ces techniques « *sont encore réservées aux services de police judiciaire avec l'autorisation d'un magistrat. Les unités de renseignement ne sont pas censées les mettre en œuvre. En pourtant, qui pourrait en contester l'utilité en matière de lutte antiterroriste ? D'où l'achat à diverses sociétés spécialisées, sur des lignes budgétaires confidentielles, d'appareils de marques et de modèles différents ne pouvant permettre de remonter au ministère de l'Intérieur s'ils venaient à être découvertes* », in DUBOIS (C.) et PELLETIER (E.), *op. cit.*, 2017, p. 164-165.

421 Cette disposition est également permise pour la captation de données de l'art. L. 853-2 et la géolocalisation en temps réel de l'art. L. 851-5.

422 CATELAN (N.), *op. cit.*, p. 924.

Considérant le caractère particulièrement intrusif de cette mesure, les garanties entourant cette technique sont renforcées. Il est donc prévu une saisine immédiate du Conseil d'État, dans l'hypothèse où le Premier ministre aurait autorisé ce dispositif après avis défavorable la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. De même, « la décision d'autorisation du Premier ministre ne peut être exécutée avant que le Conseil d'État n'ait statué »⁴²³, sauf si le motif est lié à la prévention du terrorisme. Pour la gendarmerie, la SDAO, la SDPJ comme les SR sont compétentes pour mettre en œuvre cette technique avec le concours du GIGN ou des groupes d'observation et de surveillance des sections de recherches spécialement habilités⁴²⁴.

3. La centralisation du recours au recueil et la captation des données informatiques

Le recueil et la captation des données informatiques comprennent d'une part « l'accès, l'enregistrement, la conservation et la transmission de données informatiques stockées dans un système de traitement automatisé de données »⁴²⁵, de l'autre « la captation de données, telles qu'elles s'affichent sur un écran, telles qu'elles y sont introduites par saisie, ou telles qu'elles sont reçues ou émises par des périphériques audiovisuels »⁴²⁶.

A l'instar de la sonorisation et la captation d'image, le caractère particulièrement intrusif de ce dispositif impose des garanties similaires à la technique précédemment citée respectant ainsi « l'équilibre entre le principe constitutionnel d'inviolabilité du domicile et la prévention des infractions particulièrement graves »⁴²⁷. Les unités de gendarmerie autorisées à mettre en œuvre cette technique sont seulement la SDAO et la SDPJ avec le soutien du GIGN, des GOS et du service central du renseignement criminel de la gendarmerie⁴²⁸. Il y a donc pour cette seule technique une parfaite centralisation de la demande comme de la mise en œuvre. Il convient de souligner que la gendarmerie n'a pas encore mis en œuvre cette technique⁴²⁹.

423Article L. 853-3 III du Code de la sécurité intérieure.

424Article R. 853-1 du Code de la sécurité intérieure.

425Article L. 853-2 I 1° du Code de la sécurité intérieure.

426Article L. 853-2 I 2° du Code de la sécurité intérieure.

427WATIN-AUGOUARD (M.), *op. cit.*, p. 5.

428Article R. 853-2 du Code de la sécurité intérieure.

429Information datée du 10 juin 2019.

4. Les visites et saisies, des prérogatives superflues pour un service non spécialisé ?

Pendant la période de l'état d'urgence (novembre 2015 - novembre 2017), les préfets pouvaient décider de mettre en œuvre des perquisitions administratives « *lorsqu'il existait des raisons sérieuses de penser que ce lieu était fréquenté par une personne dont le comportement constituait une menace pour la sécurité et l'ordre publics* »⁴³⁰. La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 permet ensuite la saisie des données informatiques mais dont l'exploitation est soumise à l'autorisation du juge administratif des référés du tribunal administratif. Au cours de l'état d'urgence, « *quelque 4500 perquisitions administratives ont été ordonnées* »⁴³¹.

Au sortir de l'état d'urgence, ce dispositif est largement transposé dans le droit commun à des fins de prévention des actes de terrorisme⁴³². Bien qu'il ne s'agisse pas en soi d'une technique de renseignement, force est de constater que les visites et saisies constituent un moyen spécifique qui, dans son esprit, s'en rapproche. Ainsi, sur demande du préfet et autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, il peut être procédé à une visite domiciliaire et saisie des données informatiques « *aux fins de prévenir des actes de terrorisme* » pour des lieux dont il existe « *des raisons sérieuses de penser* » qu'ils sont fréquentés « *par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit en en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* »⁴³³. Cette perquisition s'effectue en présence des occupants et sous le contrôle du juge entre 6h et 21h sauf situation d'urgence fondée. Les données peuvent être copiées ou leur support saisi si la copie ne peut être réalisée pendant le temps de la perquisition. « *Dès la fin de la perquisition, l'autorité administrative saisira le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris d'une demande d'exploitation* »⁴³⁴. Enfin, afin d'éviter toute interférence

430Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

431Bilan statistique de l'état d'urgence, Assemblée Nationale, disponible sur http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/lois/bilan_statistique_2017_06_30.pdf, consulté le 18 juillet 2018.

432Article L. 229-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

433Loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, art. 4.

434JOBART (J.-C.), « La loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. A propos de la loi n° 2017-1510 du octobre 2017 », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 45, 13 novembre 2017, p. 2272.

avec une procédure judiciaire en cours, la loi a prévu l'information préalable du procureur de la République de Paris et du procureur de la République territorialement compétent.

Ce nouveau dispositif, qui n'a pas entraîné de censure de la part du Conseil Constitutionnel⁴³⁵, a fait l'objet de nombreux commentaires sur sa philosophie, sa pertinence ou sur les conditions matérielles de sa mise en œuvre⁴³⁶. Ainsi, si la présence du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris offre une certaine garantie judiciaire, d'aucuns estiment qu'il s'agit d'un « *simple contrôle formel, le juge n'ayant pas matériellement le temps de vérifier la pertinence* »⁴³⁷ de la demande. Ces nouvelles dispositions s'inscrivent pour autant dans une certaine continuité avec la législation dérogatoire déjà existante liée au terrorisme qui se situe largement hors champ du droit commun. Dans le contexte sécuritaire ambiant, il n'est pas surprenant que l'État souhaite conserver une capacité qui a démontré quelques résultats, certes modestes. Le contrôle « *à forte juridictionnalité* »⁴³⁸ opéré sur ces dispositions, s'il peut paraître imparfait, vient tout de même compléter par une nouvelle sédimentation un contrôle déjà réalisé à plusieurs niveaux⁴³⁹.

La loi SILT offre donc aux différents services de nouvelles prérogatives intéressantes. Pour la gendarmerie, cette loi permet en théorie d'intégrer davantage d'unités que celles mentionnées dans le décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015. En effet, puisque le recours à ces dispositions n'est pas restreint aux services de renseignement ou de police judiciaire spécialisés⁴⁴⁰, nous pouvons donc supposer que les militaires d'une brigade territoriale puissent la solliciter. Néanmoins, il ressort dans la pratique que le rôle de la gendarmerie sera surtout limité à l'assistance (mise à disposition d'un officier de police judiciaire territorialement compétent) plutôt qu'à la sollicitation initiale. En effet, ces dispositions s'adressent surtout aux services qui souhaitent confirmer ou infirmer des renseignements déjà obtenus par ailleurs (via

435 Conseil constitutionnel, Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 et notamment le considérant n° 66.

436 CAHN (O.) et LEBLOIS-HAPPE (J.), « Lutte contre le terrorisme – Nouveau projet de loi antiterroriste : attention danger ! », *La semaine juridique édition générale*, n° 29, 17 juillet 2017, 815.

437 *Idem*.

438 TUKOV (C.), « Le faux procès médiatique du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », *La semaine juridique édition générale*, n° 27, 10 juillet 2017, act. 484.

439 Avant leur transmission officielle à l'autorité administrative, les projets de mise en œuvre des visites et saisies font l'objet d'une validation au niveau central par les institutions après avoir été contrôlés aux différents échelons hiérarchiques.

440 Au terme de l'article L. 229-1 du Code de la sécurité intérieure, il suffit « *d'une saisine du représentant de l'État* » pour solliciter la mesure. « *L'ordonnance mentionne l'adresse des lieux dans lesquels les opérations de visite et de saisie peuvent être effectuées, le service et la qualité des agents habilités à y procéder, le numéro d'immatriculation administrative du chef de service qui nomme l'officier de police judiciaire territorialement compétent présent sur les lieux, chargé d'assister à ces opérations et de tenir informé le juge des libertés et de la détention de leur déroulement, ainsi que la faculté pour l'occupant des lieux ou son représentant de faire appel à un conseil de son choix, sans que l'exercice de cette faculté n'entraîne la suspension des opérations autorisées sur le fondement du premier alinéa* ».

des techniques de renseignement notamment) sans pour autant passer par une procédure judiciaire parfois plus chronophage. Force est donc de constater que son usage s'adresse davantage aux services spécialisés de renseignement.

5. Le cas particulier du renseignement humain davantage réservé à la police judiciaire

Le renseignement humain est consubstantiel aux services de renseignement. En effet, dès le XVII^e siècle, le premier lieutenant de police de Paris, Gabriel Nicolas de La Reynie, met en place dans la capitale « *ses réseaux propres d'indicateurs rémunérés* »⁴⁴¹, appelés « les mouches ». La codification du renseignement humain apparaît très tardivement et d'abord au profit de la police judiciaire du fait de la distinction croissante entre le milieu ouvert⁴⁴² et fermé⁴⁴³.

S'agissant tout d'abord des sources humaines de renseignement, la gendarmerie distingue les sources de proximité (tout contact humain rencontré dans le cadre général et fournissant consciemment ou non une information), la source usuelle (source connue et fiable, non rémunérée et dont le traitement n'est pas considéré comme sensible) et la source spécialisée (source humaine sensible et/ou rémunérée et dont le traitement nécessite éventuellement l'établissement de comptes-rendus confidentiels). Le recours aux deux premiers cas est largement encouragé par l'institution qui demande aux militaires, dès leur période de formation, de s'appuyer sur « un réseau de contacts »⁴⁴⁴. Le troisième cas répond à un cadre plus strict dont les contours ont été pour la première fois définis par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Ce texte prévoit ainsi que « *les services de police et de gendarmerie peuvent rétribuer toute personne étrangère aux administrations publiques qui leur a fourni des renseignements ayant amené directement soit la découverte de crimes ou de délits, soit l'identification des auteurs de crimes ou de délits* »⁴⁴⁵. Cette évolution vient réguler une pratique officieuse des services de police dont la médiatisation des

441 SOULLEZ (C.), *Le renseignement. Histoire, méthodes et organisation des services secrets*, Éditions Eyrolles, Paris, 2017, p. 29.

442 Le renseignement en milieu ouvert est un renseignement « *qui peut être obtenu par analyse approfondie de l'ensemble des informations disponibles publiquement, accessibles dans la presse, les rapports administratifs et diplomatiques publics, les documents universitaires, les bilans économiques publics, les bases de données spécialisées, les sites Internet et les pages du web* » in JACQUET (L.), *Lexique du renseignement et de l'influence*, L'esprit du livre éditions, Sceaux, 2009, p. 93.

443 Par opposition, le renseignement humain en milieu fermé suppose qu'il soit recueilli de manière confidentielle en employant des techniques particulières de surveillance et d'infiltration.

444 Cette question est abordée dans le Titre 1 de la présente partie, chapitre 2, D, 1.

445 Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, art. 3.

dérives, telles que constatées dans le cadre de « l'affaire Neyret », avait mis en lumière des agissements pouvant être assimilés à de la « corruption »⁴⁴⁶. Si la loi donne le cadre général, « le montant de la rétribution (...) est fixé par le directeur général de la police ou de la gendarmerie nationale (...) »⁴⁴⁷. Une traçabilité de ces actions est assurée au travers de mise en place d'un recensement des informateurs et de la signature de pièces justificatives entre les parties⁴⁴⁸. Au sein de la gendarmerie, cette action est assurée au niveau des sections de recherches et des offices centraux par les « groupes appui renseignement » (GAR). Chaque nouvel enregistrement est communiqué ensuite à la direction générale de la gendarmerie nationale (sous-direction de la police judiciaire – bureau des affaires criminelles) qui assure la centralisation de l'identité des informateurs pour l'institution.

Le renseignement humain repose par ailleurs sur la surveillance opérée par les agents. Si celle-ci n'est pas spécifiquement encadrée dans le cadre des activités courantes, son champ d'action a été étendu dans le cadre de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben II ». Ainsi, dans le cadre des investigations liées à la criminalité organisée, les enquêteurs « peuvent étendre à l'ensemble du territoire national la surveillance des personnes »⁴⁴⁹ suspectées. Ensuite, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice modifie l'article 18 du Code de procédure pénale en autorisant désormais les OPJ à « se transporter sur toute l'étendue du territoire national, à l'effet d'y poursuivre leurs investigations et de procéder à des auditions, perquisitions et saisies, après en avoir informé le procureur de la République saisi de l'enquête ou le juge d'instruction »⁴⁵⁰. Cette notion de surveillance peut aller jusqu'à l'infiltration. Son cadre légal, également défini par la loi « Perben II », permet désormais aux agents « spécialement habilités (...) et agissant sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire chargé de coordonner l'opération [de] surveiller des personnes suspectées de commettre un crime ou un délit en se faisant passer, auprès de ces personnes, comme un de leurs coauteurs, complices ou receleurs »⁴⁵¹. Autorisée dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée ou le terrorisme⁴⁵², l'infiltration a été également

446https://www.francetvinfo.fr/societe/affaire/affaire-neyret/corruption-quatre-ans-de-prison-dont-deux-ans-et-demi-ferme-en-appel-pour-l-ancien-numero-deux-de-la-pj-de-lyon-michel-neyret_2798059.html, consulté le 3 juillet 2018.

447Arrêté du 20 janvier 2006 pris pour l'application de l'article 15-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation, modifiée par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

448Idem.

449Article 706-80 du Code de procédure pénale.

450Article 18 du Code de procédure pénale.

451Article 706-81 du Code de procédure pénale.

452Article 706-73 du Code de procédure pénale et suivant.

implicitement reconnue pour les services de renseignement. La loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement a ainsi introduit dans le Code de la sécurité intérieure l'article L861-2 qui prévoit que « *pour l'exercice d'une mission intéressant la défense et la sécurité nationale, les agents des services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 peuvent, sous l'autorité de l'agent chargé de superviser ou de coordonner la mission, faire usage d'une identité d'emprunt ou d'une fausse qualité* »⁴⁵³. Il convient toutefois de préciser que cette capacité n'est pas accessible à la gendarmerie ou au service central du renseignement territorial puisque strictement réservée aux services spécialisés. Une évolution sur ce point semblerait cohérente.

C. Un périmètre adapté ?

Le législateur a fait le choix de doter la gendarmerie de larges prérogatives en matière de techniques de recueil du renseignement. De fait, on assiste à une certaine convergence tant avec les services du « premier cercle » que du SCRT (1). Si la répartition des compétences entre la SDAO et la SDPJ est critiquable, la centralisation du dispositif propre à la gendarmerie offre certaines garanties en matière de contrôle (2). Enfin, il semble important de revenir sur la distinction entre unités « ordonnatrices » et « exécutrices » afin de garantir plus de souplesse dans la mise en œuvre et le traitement des techniques de renseignement (3).

1. Un périmètre comparable aux autres services de renseignement qui nécessite la mise en place d'une hiérarchie entre eux et des arbitrages

L'analyse des prérogatives accordées à la gendarmerie démontre une certaine convergence avec les services plus spécialisés de renseignement. Elle transparaît tout d'abord dans les techniques susceptibles d'être mises en œuvre. Ainsi, seule « *la mise en œuvre de traitements automatisés destinés (...) à détecter des connexions susceptibles de relever une menace terroriste* »⁴⁵⁴, autrement dit des algorithmes, demeure proscrite pour la gendarmerie nationale. Pour autant, il s'agit d'une technique expérimentale⁴⁵⁵ et qui reste marginale puisque son

⁴⁵³Article L861-2 du Code de la sécurité intérieure.

⁴⁵⁴Article L851-3 du Code de la sécurité intérieure.

⁴⁵⁵La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, article 17. L'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure est applicable jusqu'au 31 décembre 2020.

autorisation de mise en œuvre pour le seul dispositif existant n'a été émise qu'en octobre 2017 puis renouvelée en février 2018⁴⁵⁶. Pour les autres techniques, la gendarmerie est en capacité d'y recourir pour leur quasi totalité au titre des finalités 1, 4, 5 et 6. Par voie de conséquence, on constate qu'il n'y a que trois finalités réservées aux services du « premier cercle »⁴⁵⁷, de sorte que la distinction entre les deux cercles semble s'estomper, particulièrement pour ce qui concerne le renseignement intérieur. Plus spécifiquement pour les services du « second cercle » appartenant au ministère de l'Intérieur et en comparaison avec le SCRT, il ressort une parité globale avec la gendarmerie⁴⁵⁸. Toutefois, l'articulation entre police administrative et police judiciaire semble être plus cohérent pour le SCRT qui, s'il ne dispose pas de prérogatives judiciaires, est susceptible de recourir aux techniques de renseignement pour les mêmes finalités que la SDAO ainsi que de la SDPJ. En effet, le SCRT est compétent pour la finalité liée à la criminalité organisée, ce qui lui donne une compétence globale sur la police administrative du renseignement. Or, pour la gendarmerie, celle-ci est réservée aux unités de police judiciaire (SDPJ, sections de recherches), excluant ainsi la SDAO. Les arbitrages internes sont donc fondés sur des approches fonctionnelles (ordre public – police judiciaire) plutôt que juridiques (police administrative – police judiciaire). De telle sorte, la SDAO ne peut pas apparaître comme « le service de renseignement de la gendarmerie », ce qui ne favorise pas nécessairement la clarté de son positionnement.

Afin d'éviter les confusions mais aussi de favoriser les arbitrages entre des institutions qui disposent de prérogatives partagées, le législateur a défini une certaine hiérarchie entre les services et selon les territoires considérés. Ainsi, la DGSI dispose d'un droit d'évocation sur l'ensemble du spectre du renseignement intérieur⁴⁵⁹ et le SCRT assure la centralisation de l'information à destination des autorités en dehors de Paris et de sa petite couronne⁴⁶⁰. La SDAO apporte sa contribution générale au travers d'une action mise en œuvre pour « l'exécution des

Le Gouvernement adresse au Parlement un rapport sur l'application de cette disposition au plus tard le 30 juin 2020.

456 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *2^e rapport d'activité 2017*, p. 15.

457 Il s'agit de la défense des intérêts majeurs de la politique étrangère, celle des intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France, et de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, art. L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure.

458 Voir annexe n°3.

459 « Les services concourant à la sécurité nationale transmettent sans délai à la direction générale de la sécurité intérieure les renseignements se rapportant aux activités mentionnées à l'article 2. Le service chargé, sous l'autorité du préfet de police, de missions de renseignement intérieur concourt à l'activité de la direction générale de la sécurité intérieure qui peut se saisir, concurremment avec lui ou de manière exclusive, de toute question traitée par ce service », décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, art. 2.

460 Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, art. 21.

missions de la gendarmerie »⁴⁶¹. Cette division du traitement du renseignement au sein de ministère de l'Intérieur nécessite la mise en place d'une certaine coordination. Ces éléments seront développés dans la deuxième partie.

2. Un périmètre critiquable ?

En octroyant de larges prérogatives à la gendarmerie, le législateur ne s'inscrit que partiellement dans les recommandations de la CNCTR qui estime notamment « *qu'il convient de moduler l'accès des services du second cercle aux techniques de renseignement selon la catégorie à laquelle ils appartiennent entre les services spécialisés (SCRT, DRPP, SDAO), les services de police judiciaire (DCPJ, SDPJ, SR) et les services territoriaux généralistes (SD, ST, DCPAF)* »⁴⁶². Ainsi, seul l'usage d'IMSI catcher pour réaliser des interceptions de sécurité relève d'une compétence exclusive de la SDAO. On aurait pu imaginer un dispositif similaire pour la pénétration dans les lieux d'habitation ou encore la géolocalisation en temps réel. Néanmoins, après quelques années de pratique, il ressort que 80 % des demandes de techniques concernent des interceptions de sécurité (hors des demandes de « factures détaillées »). Les 20 % restant visent la géolocalisation en temps réel, les sonorisations ou captations d'images et quelques cas de demandes d'IMSI catcher. Si plusieurs facteurs peuvent expliquer ces ratios (acculturation progressive à de nouvelles techniques, relative jeunesse de la SDAO...), le fait que les sections de recherches de la gendarmerie représentent 80 % des demandes de techniques de renseignement laisse penser qu'elles les envisagent comme un moyen de réaliser des « pré-enquêtes judiciaires ». Ainsi, les SR sollicitent des interceptions de sécurité pour confirmer ou infirmer la présence d'une infraction. Dès que suffisamment d'éléments sont collectés, elles tendent à judiciariser le dossier le plus tôt possible alors qu'il serait tout aussi cohérent de recourir à des techniques plus intrusives pour renforcer la solidité du dossier. Manifestement, les officiers de police judiciaire de ces unités préfèrent le cadre à la fois plus souple et plus éprouvé de la procédure judiciaire que celui peut-être plus chronophage de la procédure administrative.

En parallèle, les unités judiciaires de la gendarmerie (SDPJ, SR, SR des gendarmeries spécialisées) se voient dotées de la quasi-totalité des techniques. Il en ressort une division artificielle et relativement peu compréhensible de la fonction de renseignement dans la

⁴⁶¹Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, art. 5.

⁴⁶²Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2016*, p. 106.

gendarmerie qui se retrouve largement intégrée à des unités de police judiciaire. En effet, les prérogatives liées aux finalités 1 et 4 se superposent entre la SDAO et la SDPJ. Seules leurs compétences séparées sur les finalités 5 et 6 permettent de les différencier. Cette organisation critiquable, sur laquelle nous reviendrons par ailleurs, est à mettre en parallèle avec celles adressées à la DGSJ qui comprend à la fois des structures de renseignement et d'autres de police judiciaire.

Pour autant, l'organisation de ces prérogatives en gendarmerie offre certaines garanties pour un service qui n'a pas d'antériorité sur la pratique du renseignement et au sujet duquel il convient d'assurer un contrôle accru⁴⁶³. En effet, alors que la délégation parlementaire au renseignement « s'étonne (...) d'une définition très large des services autorisés à recourir à des techniques de renseignement »⁴⁶⁴, il convient de souligner que seulement quatre composantes de la gendarmerie sont mentionnées et que la mise en œuvre des techniques repose uniquement sur trois entités. Cette centralisation du dispositif de la gendarmerie⁴⁶⁵, semble apporter davantage de garanties quant au contrôle exercé sur son action par comparaison à l'émiettement des structures relevant de la DGPN.

3. Une mise en œuvre trop rigide

L'organisation de la mise en œuvre des techniques de renseignement au sein de la gendarmerie repose sur un schéma particulier qui voit s'articuler d'un côté les unités dites « ordonnatrices », c'est-à-dire les unités qui disposent des compétences pour solliciter une techniques (SDPJ, SDAO, SR), de l'autre les unités « exécutrices » chargées de les mettre en œuvre de manière pratique (GIGN, GOS, SCRC...). Cette organisation se retrouve pour le renseignement territorial qui est autorisé à solliciter les agents du « service interministériel d'assistance technique » (SIAT)⁴⁶⁶ de la direction centrale de la police judiciaire. Si ce

463« La DPR recommande aux ministres concernés et à leurs délégués une vigilance particulière lorsqu'ils seront amenés à examiner les demandes des services dont le renseignement ne constitue pas la spécialité et de vérifier s'ils disposent des compétences techniques requises et s'ils ont mis en place des dispositifs de contrôle interne rigoureux. Elle demande au Premier ministre et à ses délégués d'assurer un contrôle vigilant lorsqu'ils devront procéder à l'examen des demandes présentées (Proposition n°6) » in RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, p. 42.

464Ibid., p. 40.

465La SDAO et la SDPJ sont implantées à la DGGN. De même, les unités d'appui pour la mise en œuvre des techniques sont largement centralisées avec le GIGN et le SCRC.

466« Créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire, à la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (...), ce service est chargé de la formation des agents infiltrés, de l'assistance technique aux opérations d'infiltrations (...) et de la centralisation des informations de ces opérations menées par les douanes, la police et la gendarmerie nationales », art. D15-1-1 du Code de procédure pénale.

fonctionnement offre en théorie une certaine souplesse en permettant aux services demandeurs de mobiliser les moyens adaptés de l'institution pour réaliser la technique, il se heurte toutefois à des contraintes importantes en cloisonnant notamment l'information du contenu des techniques⁴⁶⁷. Par exemple, si le GIGN met en œuvre un dispositif de géolocalisation de type balise sur une voiture, les informations sur la position du véhicule ne sont accessibles et exploitables que par le service demandeur. A charge de ce dernier de guider le GIGN qui se trouve peut-être en filature. Il en va de même pour la captation d'images ou de sons. L'unité chargée de cette mission ne peut en théorie avoir accès aux clichés pris et se trouve dans l'obligation de transmettre les informations collectées au service « ordonnateur » sans s'être assurée préalablement de la pertinence des données recueillies.

Pour faciliter le travail des unités opérationnelles, il semble opportun d'assouplir ces dispositions en permettant aux unités qui apportent leur concours aux services « ordonnateurs » d'avoir un accès temporaire aux éléments collectés. La centralisation de celles-ci (GIGN, GOS et SCRC), leur relatif faible effectif et un système d'habilitation dûment contrôlé apporteraient des premières garanties raisonnables. Un moyen de traçabilité des informations collectées pourrait en outre assez aisément voir le jour sous l'égide du GIC avec un système de contrôle des accès.

Conclusion du chapitre

Le législateur a fait le choix de conférer à la gendarmerie de larges prérogatives en matière de renseignement. Compétente pour quatre des sept finalités prévues par la loi relative au renseignement, elle apparaît comme un acteur considéré au sein de la communauté élargie du renseignement. Sur le plan des techniques de recueil, la quasi-totalité de l'éventail lui est autorisée. Si l'on ajoute à cela la performance de son fichier de renseignement, la gendarmerie semble légitime à revendiquer une considération accrue dans l'organisation du renseignement en France. Pour autant, et nous y reviendrons par la suite, si les prérogatives de l'arme sont importantes, elles sont semble-t-il disproportionnées par rapport à son positionnement réel sur le spectre du renseignement ainsi qu'à ses capacités. D'ailleurs, le général Césari, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle, le reconnaît à demi-mot lorsqu'il affirme que « *la*

⁴⁶⁷Les articles de la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure relatifs à la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement précisent, pour les unités chargées d'apporter leur concours, « *que les militaires ne peuvent pas exploiter les renseignements ainsi collectés* » (art. R852-2 et suivants du Code de la sécurité intérieure).

gendarmerie n'a pas encore mis en œuvre l'ensemble des capacités qui lui sont autorisées »⁴⁶⁸ plus de deux ans après l'adoption de la loi relative au renseignement. Au premier semestre de l'année 2019, la gendarmerie n'avait toujours pas eu recours aux interceptions par voies hertziennes ainsi qu'à la captation de données informatiques.

Cette convergence globale entre les prérogatives de la gendarmerie et celles des services spécialisés du renseignement, transparaît également dans le contrôle exercé sur son action.

⁴⁶⁸Propos recueillis auprès du général CÉSARI, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle, le 21 février 2018.

Chapitre 2 : Un contrôle commun aux services spécialisés de renseignement

Bien que justifié par la raison d'État, « *l'usage illégitime du renseignement par les détenteurs du pouvoir, garant du respect des institutions et de l'État de droit, entraîne une méfiance quasi instinctive de la nation à son encontre* »⁴⁶⁹. Afin de lever cette méfiance persistante, plusieurs moyens sont déployés dans le but d'exercer un contrôle efficace et cohérent de ces activités secrètes tant du point de vue de la légalité des mesures mises en œuvre que de leur proportionnalité. A de rares exceptions près, les mesures de contrôle mises en œuvre s'adressent autant aux services spécialisés qu'à ceux du « deuxième cercle » dont la gendarmerie. Ainsi, un contrôle administratif est tout d'abord exercé par des services internes aux administrations ainsi que par deux autorités administratives indépendantes (**section 1**). Le contrôle juridictionnel a ensuite bénéficié d'un renforcement substantiel avec la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement en conférant au Conseil d'État la compétence sur les litiges liés aux mesures de renseignement. Cette disposition vient compléter le contrôle de constitutionnalité déjà opéré par les juges de la rue Montpensier sur les lois relatives à la sécurité nationale en général et au renseignement en particulier (**section 2**). Enfin, les représentants de la nation disposent d'un droit de regard spécifique, mais non contraignant, sur les activités de renseignement depuis la création de la délégation parlementaire au renseignement en 2007⁴⁷⁰. Par ailleurs, députés comme sénateurs ont à connaître des activités de renseignement par le biais des commissions permanentes ou d'enquête (**section 3**).

469BULINGE (F.), *De l'espionnage au renseignement. La France à l'âge de l'information*, Vuibert, Paris, 2012, p. 167.

470La loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement a introduit un article 6 nonies au sein de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Section 1 : Un contrôle administratif interne et externe qui repose largement sur les mêmes équilibres que les services de renseignement

Le renforcement du contrôle administratif des activités de renseignement concerne tout à la fois les services spécialisés que la gendarmerie et va de pair avec l'accroissement de leurs moyens. En interne à l'institution et parallèlement aux prérogatives de l'inspection, il se traduit par la mise en place d'une procédure de contrôle et de validation jusqu'au plus haut niveau (A). En externe, les services du Premier ministre n'ont pas voulu s'inscrire comme un simple organe de validation de la position de la CNCTR. Ils sont progressivement apparus comme des instances de contrôle tout aussi importantes (B). A l'instar des services spécialisés, la mise en œuvre des techniques de renseignement par la gendarmerie est soumise au contrôle de la Commission nationale de contrôle des activités de renseignement (C) et par la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour son fichier de renseignement (D). Ces deux autorités administratives indépendantes « *constituent des forces de dissuasion et une voie de recours dans des domaines sensibles pour le respect de la démocratie* »⁴⁷¹. Elles sont soutenues par la présence de la Commission consultative du secret de la défense nationale dont le rôle est « *de donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification en application des dispositions de l'article 413-9 du Code pénal* »⁴⁷². Il ressort de l'étude de ses avis qu'ils relèvent surtout de l'activité des services du « premier cercle », un seul concerne une production de la gendarmerie, en l'espèce de l'institut de recherche criminelle⁴⁷³.

471WARUSFEL (B.), « Structures et évolutions du renseignement en France », *Droit et défense*, 94/1, janvier 1994, p. 35.

472Article L. 2312-1 du Code de la défense.

473Avis n° 2013-25 du 21 novembre 2013.

A. Un contrôle interne à la gendarmerie identique aux autres services de renseignement

A l'instar des autres services de renseignement et conformément aux préconisations de la délégation parlementaire au renseignement⁴⁷⁴, la gendarmerie a renforcé son contrôle interne de la mise en œuvre des techniques de renseignement et de ses fichiers. Il vient ainsi compléter l'ensemble des dispositions d'auto-contrôle développé depuis une vingtaine d'années visible notamment par le renforcement de la formation initiale à la déontologie suite aux « affaires corses », par la diffusion interne de « *la charte du gendarme en 2009* »⁴⁷⁵ et par l'adoption en 2014 d'un code de déontologie commun entre la police et la gendarmerie nationales⁴⁷⁶. Le contrôle interne est tout d'abord hiérarchique et permis par un système de validation à différentes strates du niveau local au central (1). La présence de l'inspection générale de la gendarmerie, chargée notamment de « *contrôler le respect par l'ensemble des personnels de la gendarmerie nationale des lois, règlements et procédures en matière d'emploi et de mise en œuvre des moyens* »⁴⁷⁷, permet de le renforcer (2). Se pose alors la question du rôle de l'inspection des services de renseignement et de ses prérogatives sur la fonction de renseignement de la gendarmerie (3).

474« Dans les services du « deuxième cercle », qui bénéficient désormais pour certains de nombreuses techniques du renseignement ***, la nécessité de développer un contrôle interne sur l'utilisation de ces techniques se pose avec d'autant plus d'acuité » in RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, p. 44.

475[http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/content/download/1365/15265/file/charte_du_gendarme%20\(1\).pdf](http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/content/download/1365/15265/file/charte_du_gendarme%20(1).pdf)., consulté le 5 octobre 2017.

476Article R. 434-2 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

477Arrêté du 30 décembre 2009 relatif aux attributions et à l'organisation de l'inspection générale de la gendarmerie nationale, article 1^{er}.

1. Un contrôle hiérarchique renforcé

En interne, la gendarmerie a renforcé son organisation relative aux techniques de renseignement par la centralisation des demandes avant leur transmission au ministère de l'Intérieur⁴⁷⁸ mais aussi de leur mise en œuvre en limitant les services susceptibles d'y accéder.

S'agissant tout d'abord des demandes, le contrôle est assuré par la hiérarchie via un système centralisé et des échelons de validation au plus haut niveau institutionnel. Il s'agit pour la gendarmerie de renforcer sa crédibilité sur une compétence récente tout en évitant de se voir retourner des décisions défavorables qui fragiliseraient son positionnement tant vis-à-vis des services du Premier ministre, que de la CNCTR ou de la délégation parlementaire au renseignement. Dans les faits, il ressort une centralisation des demandes de techniques issues des sections de recherches (sous couvert des commandants de région de gendarmerie), de la SDPJ ou de la SDAO au sein de la « section analyse et prévention » (SAP). Forte de huit militaires dont deux officiers, elle est placée auprès du directeur des opérations et de l'emploi (DOE). Elle est ainsi administrativement au dessus des sous-directions et des sections de recherches. Ce positionnement lui confère une neutralité complète par rapport aux services demandeurs, assurant ainsi son indépendance. Elle est l'unique point d'entrée de la gendarmerie pour la CNCTR.

La SAP n'a pas été créée à la suite de la promulgation de la loi de 2015 relative au renseignement mais dès 1991 pour assurer initialement le contrôle et l'analyse des interceptions de sécurité demandées par la gendarmerie nationale. Elle travaillait alors de concert avec la « section gendarmerie du GIC » installée aux Invalides⁴⁷⁹. Son organisation a toutefois été complètement revue entre 2015 et 2016. En effet, avec l'accroissement du nombre de techniques et les nouvelles dispositions relatives aux contrôles, elle devait trouver un nouveau mode de fonctionnement. Trois solutions étaient alors possibles entre l'hypercentralisation du système et sa complète déconcentration. En effet, une première option

478L'article L. 821-1 du Code de la sécurité intérieure rappelle que « *la mise en œuvre sur le territoire national des techniques de recueil de renseignement mentionnés au titre V du présent livre est soumise à autorisation préalable du Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* ». La loi du 3 juin 2016 renforce par ailleurs les garanties liées à cette autorisation au travers de la nécessité pour le ministre de tutelle du service qui initie la demande de produire un document motivant l'autorisation de mise en œuvre d'une technique de recueil du renseignement (art. L.821-1 CSI).

479Pour réaliser ses propres interceptions de sécurité, la gendarmerie dispose au sein du GIC d'une section qui lui est propre. Elle rassemble actuellement environ 30 personnels (civils et militaires) rémunérés par l'institution. Cette section est en mesure à ce jour de traduire les conversations dans 21 langues différentes. L'objectif annoncé est de parvenir à environ 35 langues et dialectes traités dans les prochains mois.

consistait à ne rien changer au risque de demeurer dans une organisation désuète et juridiquement peu conforme, au sens où la SAP aurait conservé le contrôle et l'analyse des données alors que son statut ne le lui permet pas. La seconde aurait pu conduire à s'appuyer sur les plateformes GIC décentralisées en province. Dans une telle organisation (adoptée par la police nationale notamment), chaque militaire habilité est en charge de ses propres écoutes. La troisième option, celle qui a été choisie, est intermédiaire. La SAP conserve son rôle de contrôle et la gendarmerie sa propre section au GIC. De cette manière, l'ensemble de l'analyse produite (notamment pour les interceptions de sécurité) est validée par un service relevant du Premier ministre, ce que ne peuvent pas garantir les productions réalisées dans les plateformes GIC en province. Dans la pratique, l'ensemble des sollicitations de techniques parvient à la SAP par un réseau sécurisé. Les demandes sont systématiquement validées par le chef de la section ou son adjoint. Il s'agit d'un contrôle de légalité et de subsidiarité. Des rédacteurs sont ensuite chargés de rédiger la demande. Cette dernière est ensuite recontrôlée par le directeur des opérations et de l'emploi de la gendarmerie. Le directeur général de la gendarmerie signe en personne une fois par semaine toutes les demandes. Elles sont ensuite retournées à la SAP qui les adresse aux différentes instances de contrôle (CNCTR, ministère de l'Intérieur, services du Premier ministre) via des réseaux sécurisés et non interconnectés⁴⁸⁰. La SAP effectue en outre un contrôle *a posteriori* puisqu'elle assure le suivi de la technique et conserve les rapports qui permettent d'en tracer l'évolution (demande initiale, demande de renseignement complémentaire, demande de prolongation, extinction...). Elle réalise par ailleurs le contrôle de la permanence des interceptions de sécurité et de leur suppression lorsque survient une éventuelle judiciarisation.

Ensuite, la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement, évoquée dans la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure⁴⁸¹, repose sur un schéma assez identique puisqu'il suppose notamment l'intervention d'unités spécialisées avec des personnels « *spécialement habilités* »⁴⁸². La relative concentration de celles-ci au niveau régional ou national apporte certaines garanties relatives au contrôle interne. En effet, le nombre d'unités impliquées est relativement faible puisque la gendarmerie ne compte que vingt-huit « groupes d'observation et de surveillance » (GOS), le GIGN et le SCRC. Cette centralisation permet la

480 Voir annexe n°2.

481 Art. R. 851-1, R. 851-1-1, R. 851-2, R. 852-1, R. 852-3, R. 851-4, R. 852-2, R. 853-1, R. 853-2 et R. 853-3 du Code de la sécurité intérieure. Outre le GIC, trois unités de la gendarmerie sont mentionnées. Il s'agit du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, des groupes d'observation et de surveillance des sections de recherches et du service central du renseignement criminel.

482 *Idem*.

concentration des compétences et accroît l'expérience des militaires habilités. La limitation des acteurs impliqués renforce en outre le contrôle opéré par la hiérarchie puisque cette dernière est rapidement en mesure d'identifier nominativement les militaires chargés de la mise en œuvre de la technique et de s'assurer ainsi de sa bonne réalisation. Il convient de noter qu'un dispositif interne a été mis en place afin d'éviter que les unités chargées de la mise en œuvre des techniques de renseignement ne puissent pas avoir accès aux données. Ces dernières sont stockées au niveau du service ordonnateur. Cette disposition demeure toutefois partiellement satisfaisante car, comme cité précédemment, elle alourdit les procédures de mise en œuvre des techniques de renseignement. Pour assouplir ce système, il semble intéressant de réfléchir davantage à la traçabilité des informations entre le service exécutant et le service ordonnateur. Le premier pourrait recueillir les données, les stocker sur son propre système, puis les transmettre au second. Un dispositif de contrôle interne lui-même audité par la CNCTR, pourrait apporter des garanties suffisantes.

Cette organisation générale permet à la gendarmerie de s'assurer de la cohérence de ses demandes tout en leur offrant l'assise d'une validation à son plus haut niveau. La centralisation de la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement permet en outre d'assurer une meilleure traçabilité pour les différents organismes de contrôle.

2. L'inspection générale de la gendarmerie, un rôle de contrôle du respect des textes et des règles déontologiques

La gendarmerie nationale dispose d'une inspection générale⁴⁸³ « chargée de s'assurer de la mise en œuvre des instructions du ministre de l'intérieur et du directeur général de la gendarmerie nationale ainsi que de remplir les missions d'inspection et les missions spécifiques que ceux-ci peuvent lui confier dans le champ des attributions du ministre de l'intérieur »⁴⁸⁴. Elle a en outre pour mission d'entretenir la confiance des citoyens et de leurs élus envers l'institution et de tirer tous les enseignements des dysfonctionnements qu'elle peut être amenée à observer. Ses prérogatives sont particulièrement larges puisqu'elle exerce à la fois un contrôle préventif et correctif.

De manière préventive, l'inspection générale de la gendarmerie conduit des actions de sensibilisation dans les écoles et centres de formation sur les enjeux du respect des règles déontologiques. Ces interventions viennent enrichir, au gré des « retours d'expérience », les

483 Décret n° 2009-1727 du 30 décembre 2009 relatif à l'inspection générale de la gendarmerie nationale et modifiant le code de la défense (partie réglementaire).

484 Article D3122-12 du Code de la défense.

enseignements déjà dispensés. Chargée de veiller à la qualité et à la fiabilité des processus internes à la gendarmerie, elle réalise par ailleurs des contrôles directs et des audits ciblés pour s'assurer de l'existence et de la fiabilité des contrôles effectués par les échelons hiérarchiques. Cependant, et hormis ceux relatifs à l'emploi des fichiers, ces contrôles préventifs restent assez éloignés des problématiques de renseignement puisqu'ils visent surtout des fonctions dites de soutien (administration, finances, logistiques, systèmes d'information, sécurité au travail...) ou encore l'accueil du public. Notons néanmoins que dans le cadre de ses missions d'audit, l'inspection générale de la gendarmerie a été amenée à réaliser des études, non publiées, sur la fonction de renseignement de l'institution. Ce fut le cas en 2011 lors d'un audit commun avec l'inspection générale de la police nationale sur « *l'évaluation de la mission d'information générale* » et en 2015 à la demande du directeur général sur « *la remontée rapide du renseignement* »⁴⁸⁵. Il est toutefois étonnant de constater qu'aucun audit n'ait été réalisé ces dernières années suite aux multiples réformes du renseignement ou sur les enjeux du nouveau positionnement institutionnel de l'arme. Pour évaluer son propre dispositif de contrôle interne, il semble que la gendarmerie s'appuie davantage sur les contrôles externes réalisés par la CNCTR et le GIC.

L'inspection générale de la gendarmerie dispose par ailleurs de prérogatives pour exercer un contrôle *a posteriori* correctif. En effet, elle bénéficie de compétences pour effectuer des enquêtes administratives ou judiciaires⁴⁸⁶ lorsqu'un dysfonctionnement est susceptible d'être constaté. Si sa saisine en interne relève du directeur général de la gendarmerie et des échelons territoriaux de commandement⁴⁸⁷, elle peut être tout à la fois saisie en externe par le Défenseur des Droits, le Contrôleur des lieux de privation de liberté ou encore par les citoyens depuis 2013 via la plateforme de signalements sur internet⁴⁸⁸.

La crédibilité de l'inspection générale de la gendarmerie n'a jusqu'ici pas été remise en question sur le plan médiatique malgré la conduite d'enquêtes sur des faits sensibles tels que les événements de Sivens en octobre 2014⁴⁸⁹. Pourtant, d'autres critiques se font jour, notamment du Défenseur des Droits qui a déjà douté de son impartialité dans une décision

485 Inspection générale de la gendarmerie nationale, *Rapport d'activité 2015*, p. 15.

486 « *Elle diligente, sur instruction ou d'initiative, les enquêtes administratives ou judiciaires se rapportant au non-respect des règles déontologique* » (...). *L'inspection générale de la gendarmerie nationale peut être saisie par l'autorité judiciaire de toute demande d'enquête relative aux infractions susceptibles d'avoir été commises, pendant le service ou en dehors du service, par les personnels de la gendarmerie nationale* », arrêté du 30 décembre 2009 relatif aux attributions et à l'organisation de l'inspection générale de la gendarmerie nationale, article 1-II et III.

487 Instruction n°74200 du 28 novembre 2013 relative aux attributions, au fonctionnement et à l'organisation de l'inspection générale de la gendarmerie nationale.

488 <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Contacts/Reclamation-IGGN>.

489 https://reporterre.net/IMG/pdf/rapport-iggn_de_cembre_2014.pdf, consulté le 30 décembre 2018.

récente⁴⁹⁰. La légitimité d'autres inspections générales ministérielles est par ailleurs souvent questionnée. Ainsi, M. D. Vaillant, ancien ministre de l'Intérieur voulait « *supprimer la police des polices* »⁴⁹¹ tandis que M. C. Estrosi, maire de Nice, « *se pose des questions* » sur les conclusions de l'inspection générale de la police nationale suite aux attentats de la Promenade des Anglais en 2016⁴⁹². Pour d'autres, « *affirmer que la police des polices est indépendante est faux* »⁴⁹³. Au cours de l'été 2019, le fonctionnement même de l'inspection générale de la police nationale a été critiqué suite à différentes affaires⁴⁹⁴, allant jusqu'à ouvrir le débat sur « *sa suppression en raison de son manque d'impartialité* »⁴⁹⁵.

Pour pallier ces critiques, une solution envisageable serait bien évidemment de fusionner, à l'instar du processus initié au sein du ministère de l'Éducation nationale⁴⁹⁶, les inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales. Afin de prendre en compte certaines spécificités des organisations, ces inspections pourraient être transformées en départements rattachés à l'inspection générale de l'administration qui dispose déjà d'une compétence générale en matière de contrôle, d'audits et d'étude des services centraux et déconcentrés du ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, certains chercheurs, parfois au travers d'approches comparées⁴⁹⁷, militent pour l'instauration d'un contrôle externe « *qui permettrait de réduire les risques de collusion en garantissant un contrôle indépendant de l'institution policière et de son ministère de tutelle* »⁴⁹⁸. C'est le cas par exemple du modèle britannique dont « *la nomination du patron de l'IGPN anglaise est validée par le Parlement [et] les affaires les plus graves ou sensibles sont confiées à un organe indépendant, l'IOPC pour Independent Office for Police Conduct, ou Bureau indépendant sur la conduite de la police. La Belgique dispose aussi d'un organe de contrôle indépendant, le comité P, dirigé par un magistrat, et dont les membres sont nommés par la Chambre de représentants. Au Danemark, une entité rattachée au ministère de la Justice associe enquêteurs, magistrats et profils de*

490 https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=18142, consulté le 9 janvier 2019.

491 https://www.lepoint.fr/societe/daniel-vaillant-il-faut-supprimer-la-police-des-polices-17-01-2012-1420331_23.php, consulté le 7 janvier 2019.

492 <https://www.la-croix.com/France/Securite/Attentat-Nice-rapport-IGPN-2016-07-28-1200778806>, consulté le 7 janvier 2019.

493 https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/06/27/sebastian-roche-affirmer-que-la-police-des-polices-est-independante-est-faux_5481942_3232.html, consulté le 27 juin 2019.

494 <https://www.ladepeche.fr/2019/07/31/affaire-theo-gilets-jaunes-mantes-la-jolie-apres-nantes-ligpn-est-de-nouveau-sous-le-feu-des-critiques.8340369.php>, consulté le 2 août 2019.

495 <https://francais.rt.com/france/64865-supprimer-igpn-comment-question-sest-invite-dans-debat-public>, consulté le 6 août 2019.

496 https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2018/20/6/IGEN_IGAENR_2018_004_Evolutions_IG_MEN_MESRI_964206.pdf, consulté le 25 mars 2019.

497 ROCHÉ (S.), *The governance and oversight of internal security forces. Turkey and EU : A comparative Evaluation*, Ankara, 2013.

498 <https://www.laurent-mucchielli.org/index.php?post/2012/01/15/L-affaire-de-l-IGS-ou-la-question-du-controle-de-la-police-en-democratie>, consulté le 24 juin 2019.

la société civile »⁴⁹⁹. On pourrait également imaginer que ce ne soit plus seulement « *des policiers qui jugent des policiers, sous le contrôle d'autres policiers* »⁵⁰⁰ au profit d'une instance plus collégiale.

Ces hypothèses sont pour l'heure peu vraisemblables puisque « *les chefs de services craignent toujours quelque peu l'intervention d'une équipe d'inspecteurs* »⁵⁰¹, surtout lorsqu'elle relève d'une administration extérieure. Par ailleurs, pour le chef de l'unité de coordination des enquêtes à l'IGPN, les critiques sont à mettre en perspective avec « *les moyens dont on dispose dans le cadre d'une enquête administrative par rapport à une enquête judiciaire* »⁵⁰². En parallèle, pour la directrice de l'IGPN, son indépendance ne semble pas être une question puisque « *de toute façon on est toujours nommé par quelqu'un [et que] personne ne lit les papier avant qu'ils sortent [de ses services]* »⁵⁰³. Pour autant et malgré des critiques recevables, il semble disproportionné d'évoquer « *le retour de la France à un état policier car sa police ne serait contrôlée que par elle-même et non une autorité indépendante d'elle* »⁵⁰⁴.

De son côté, la gendarmerie fait évoluer positivement son contrôle interne en créant, à compter de 2019, des antennes de l'IGGN au niveau régional, à l'instar de l'organisation de l'IGPN. Depuis l'été 2019, trois sont d'ores et déjà créées à Marseille, Bordeaux et Lyon.

En considérant donc ses prérogatives, si un dysfonctionnement relatif à la fonction de renseignement de la gendarmerie venait à être constaté, l'inspection générale serait très probablement saisie tant pour une enquête administrative que judiciaire⁵⁰⁵. La réalisation d'un audit sur les contrôles hiérarchiques opérés dans le cadre de la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement permettrait de prévenir d'éventuelles contestations. Pour autant, s'agissant de cette question, sa légitimité peut-être éventuellement discutée par rapport à la présence de l'inspection de services de renseignement .

499<https://www.20minutes.fr/justice/2578411-20190806-etranger-igpn-police-polices>, consulté le 8 août 2019.

500 *Idem*.

501 LEMOYNE de FORGES (J.-M.), « Le contrôle de l'administration par les inspections ministérielles et interministérielles », *online*, 2016, p. 9, disponible sur https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/2016119/zb201601_033.pdf

502 https://www.liberation.fr/france/2019/08/04/on-ne-dit-pas-circulez-y-a-rien-a-voir-entretien-muscle-avec-les-dirigeants-de-l-igpn_1743670, consulté le 7 août 2019.

503 *Idem*.

504 <https://blogs.mediapart.fr/blamizet/blog/010819/les-signes-d-un-etat-policier>, consulté le 5 août 2019.

505 En janvier 2019, aucun dossier liée à la fonction de renseignement de la gendarmerie n'a fait l'objet d'une enquête par l'inspection générale de la gendarmerie depuis que l'institution s'est vue dotée de plus larges prérogatives.

3. L'inspection des services de renseignement, un rôle à préciser

Créée par décret en juillet 2014, l'inspection des services de renseignement est chargée de « réaliser des missions de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation à l'égard des services spécialisés de renseignement désignés à l'article R. 811-1 du Code de la sécurité intérieure, de l'académie du renseignement et, en tant que de besoin, des autres services de renseignement désignés à l'article R. 811-2 du même code »⁵⁰⁶.

Il convient de souligner que l'inspection des services de renseignement ne dispose pas de ressources en propre. En effet, elle est composée de membres issus des différents corps d'inspection de l'administration civile ou militaire et qui sont habilités au secret de la défense nationale. Ces derniers sont désignés par le Premier ministre, après avis du coordonnateur national du renseignement⁵⁰⁷. Cette organisation pose bien évidemment la question de la professionnalisation des inspecteurs et de leur niveau de maîtrise technique des sujets observés, notamment pour ceux issus de corps éloignés des problématiques de renseignement. En l'absence de publicité des durées de détachement et des rapports réalisés pour éviter que les inspecteurs « *retinssent leur plume* »⁵⁰⁸, cette question demeure en suspend⁵⁰⁹. Cet écueil était d'ailleurs rappelé par M. J.-P. Raffarin en 2016, en sa qualité de président de la délégation parlementaire, lorsqu'il évoquait que « *pour bâtir une véritable évaluation, il faut un corps d'inspection stable, ayant un historique et la culture des services de renseignement* »⁵¹⁰.

Cette même année, l'inspection se voit dotée d'un secrétaire général chargé notamment de « proposer au Premier ministre, après avis du coordonnateur national du renseignement et en liaison avec les chefs de corps des membres de l'inspection, un programme de missions d'inspection, la composition des équipes d'inspecteurs chargées de la réalisation des missions et les chefs de celles-ci »⁵¹¹. Ainsi, cette inspection ne peut être saisie que par le Premier ministre, « soit de sa propre initiative, soit sur proposition des ministres chargés de la défense, de l'intérieur, de la justice, de l'économie ou du budget, ou du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le

506 Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement, article 2.

507 *Ibid.*, art. 3.

508 URVOAS (J.-J.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014 », Assemblée nationale n°2482, Sénat n° 201, 18 décembre 2014, p. 18.

509 Sauf pour le secrétaire général dont la nomination vaut pour deux ans conformément à l'article 1^{er} du décret n°2016-926 du 7 juillet 2016 instituant un secrétaire général de l'inspection des services de renseignement.

510 <https://www.ouest-france.fr/terrorisme/raffarin-veut-un-corps-dinspection-des-services-de-renseignement-4041252>, consulté le 8 janvier 2019.

511 Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement, article 2

terrorisme »⁵¹². Sans une capacité d'auto-saisine, il convient de s'interroger sur sa réelle indépendance. En effet, peut-on imaginer lors de l'affaire du « Rainbow Warrior », le Premier ministre autoriser une inspection pour faire la lumière sur l'action de la DGSE ?

En conséquence, il convient de se poser la question de la nature même de cette organisation et de ses moyens, d'autant que les autres services de renseignement disposent déjà de structures d'inspection⁵¹³. Pour l'exécutif, il s'agissait « *de consolider le contrôle et l'évaluation sur la politique du renseignement et les services qui en ont la charge* »⁵¹⁴. La délégation parlementaire au renseignement envisageait quant à elle de lui octroyer deux rôles. Un premier « *d'audit des procédures de contrôle interne* », un second « *d'analyse des sujets plus généraux* »⁵¹⁵. Cette évolution aurait nécessité une montée en puissance de ses moyens. Or, il semble que d'après les rapports de la délégation parlementaire au renseignement, cette inspection ne se soit pas encore « *érigée en véritable service (...) doté d'un personnel dédié* »⁵¹⁶.

Dans ce contexte, il semble difficile pour l'inspection des services de renseignement de prendre en compte en 2017 l'élargissement de ses prérogatives aux services du « second cercle » de la communauté du renseignement⁵¹⁷. Désormais, elle dispose d'un droit de regard sur les unités de gendarmerie telles que la SDAO, la SDPJ et les SR. Face à l'absence de moyens adaptés, il n'est pas étonnant de constater qu'aucun contact entre l'inspection des services de renseignement et la SDAO n'ait été initié.

Conformément aux vœux de la délégation parlementaire au renseignement, il semblerait intéressant que l'inspection des services de renseignement puisse procéder, à la demande des autorités habilitées, à un audit des contrôles internes mis en place par la gendarmerie. En effet, au titre de ses prérogatives quasi-similaires aux services spécialisés, ses processus doivent répondre aux mêmes garanties.

Cependant, au regard des attributions de cette inspection comparées à celles de l'IGGN, il semble qu'il puisse exister une certaine superposition des compétences entre elles. Le

512 *Idem*.

513 La DGSI dispose d'une inspection générale au sein de son administration, les services qui relèvent du ministère des Armées bénéficient du Contrôle général des armées et les services et la DGSE d'un poste d'inspecteur général et d'une instance d'audit permanente. La DNRED dispose des services de l'inspection de la Direction générale des douanes et des droits indirects.

514 https://www.lemonde.fr/societe/article/2013/06/10/une-inspection-des-services-de-renseignement-va-etre-creee-en-france_3427422_3224.html, consulté le 8 janvier 2019.

515 RAFFARIN (J.-P.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015 », Assemblée nationale n°3524, Sénat n°423, 25 février 2016, p. 45.

516 BAS (P.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 17 », Assemblée nationale n°875, Sénat n°424, 12 avril 2018, p. 33-34.

517 Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme.

directeur général de la gendarmerie ne peut toutefois pas saisir l'inspection des services de renseignement. Il semble donc légitime de penser que celle-ci se concentrera surtout sur les services du « premier cercle » et que sa saisine pour un service du « second cercle » interviendrait surtout pour un audit supra ou inter institutionnel. Cette situation illustre toutefois le constat plus global cité plus haut de la multiplication des services d'inspections dans les ministères et pour lesquels « *il serait intéressant de procéder à une réorganisation dans un souci d'unification* »⁵¹⁸. Un effort de rationalisation pourrait être entrepris, ne serait-ce qu'au sein du ministère de l'Intérieur.

B. Le renforcement des contrôles par les services du Premier ministre

Souvent éludés lorsque sont présentés les différents organes de contrôle de la mise en œuvre des techniques de renseignement, les services du Premier ministre apparaissent pourtant comme des instances centrales. En parallèle de l'action de la CNCTR, ils assurent premièrement un contrôle *a priori* au moment de la demande initiale **(1)**. Deuxièmement, le GIC assure une forme de contrôle *a posteriori* de la demande en procédant au suivi des techniques qui relèvent de tout ou partie de son périmètre **(2)**.

1. Un contrôle prégnant sur les demandes de techniques de renseignement

Considérant que la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement « *est soumise à l'autorisation préalable du Premier ministre* »⁵¹⁹ et qu'en parallèle la CNCTR ne lui délivre qu'un avis consultatif, le chef du Gouvernement assure un contrôle strict des demandes qui lui parviennent. Ces dernières ne sont adressées « *qu'à des collaborateurs directs habilités au secret de la défense nationale* »⁵²⁰, en l'espèce placés au sein de son cabinet. Ils contrôlent alors les fondements et les motivations de la demande ainsi qu'un certain nombre de points pour s'assurer de sa légalité⁵²¹.

518DEPRAU (A.), *op. cit.*, p. 611.

519Article L. 821-1 du Code de la sécurité intérieure.

520Article L. 821-4 du Code de la sécurité intérieure.

521« *La demande précise : 1° La ou les techniques à mettre en œuvre ; 2° Le service pour lequel elle est présentée ; 3° La ou les finalités poursuivies ; 4° Le ou les motifs des mesures ; 5° La durée de validité de l'autorisation ; 6° La ou les personnes, le ou les lieux ou véhicules concernés. Pour l'application du 6°, les personnes dont l'identité n'est pas connue peuvent être désignées par leurs identifiants ou leur qualité et les lieux ou véhicules peuvent être désignés par référence aux personnes faisant l'objet de la demande* », art. L. 821-2 du Code de la sécurité intérieure.

Il convient de souligner que les contrôles exercés par les services du Premier ministre se sont progressivement densifiés. En effet, probablement pour ne pas apparaître comme un simple échelon d'enregistrement ou de validation des avis de la CNCTR, le cabinet du Premier ministre est ainsi régulièrement amené à demander des précisions complémentaires aux services demandeurs. A tel point qu'il semblerait aujourd'hui que son contrôle soit devenu plus strict que celui de la CNCTR.

Par ailleurs, la dénonciation jadis de pratiques répréhensibles par l'exécutif et notamment des « écoutes de Élysées », renforce l'idée d'un besoin de contrôle interne rigoureux afin de ne pas laisser s'installer d'éventuels soupçons sur l'action de l'État et de ses services.

2. Un contrôle permanent par le groupement interministériel de contrôle

Service placé sous l'autorité du Premier ministre, le GIC « centralise les demandes de mise en œuvre de techniques de renseignement émises par les services et les présente au Premier ministre après les avoir soumises à l'avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement »⁵²². Il est en outre chargé « d'enregistrer les demandes de mise en œuvre » et les autorisations attenantes, « de recueillir et conserver les informations recueillies, de centraliser l'exécution des interceptions de sécurité ainsi que les opérations de transcription et d'extraction des communication, de contribuer à la centralisation des renseignements collectés [et enfin] de concourir à la traçabilité de l'exécution des techniques de recueil de renseignement »⁵²³. Dès lors, le GIC assure surtout un contrôle *a posteriori* au profit du Premier ministre et peut donc être en ce sens comparé à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

Au cours de la mise en œuvre de la technique, le GIC assure différentes formes de contrôle. Il vérifie tout d'abord que les techniques sont effectivement réalisées. Ainsi, une fois l'autorisation obtenue, il donne quelques jours aux services pour la mettre en pratique. Faute de quoi, il adresse une mise en demeure au-dit service en demandant des explications. Il s'assure également que la demande initiale soit conforme aux premiers résultats de la technique. Par exemple, si la technique vise un homme et que les premières écoutes relèvent une voix de femme, le GIC demandera des explications complémentaires. En outre, il assure le

⁵²²<https://www.gouvernement.fr/groupement-interministeriel-de-contrôle-gic>, consulté le 13 juin 2019.

⁵²³Article R823-1 du Code de la sécurité intérieure.

support technique de la mesure et procède le cas échéant aux opérations de maintenance afin d'assurer la continuité des écoutes ou des autres techniques.

En parallèle, le GIC apporte ses compétences pour fournir aux autorités et surtout à la CNCTR les moyens d'assurer un contrôle en direct de la mise en œuvre des techniques de renseignement. En effet, la centralisation des données qu'il permet, offre la capacité à la CNCTR de réaliser depuis ses propres locaux le suivi des techniques. Ainsi, le GIC apparaît tout à la fois comme une structure d'appui aux services et de contrôle au bénéfice du Premier ministre et de la CNCTR.

C. La CNCTR, autorité administrative indépendante de contrôle de la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement

Le contrôle administratif externe des activités de renseignement remonte à la loi du 10 juillet 1991⁵²⁴ qui a créé la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Cette autorité administrative indépendante était chargée d'effectuer un contrôle de légalité sur les autorisations accordées par le Premier ministre en s'assurant de « *la concordance entre les motifs invoqués et les finalités définies (...), de l'implication directe et personnelle de la personne visée (...), de la nécessité et de la subsidiarité de la mesure sollicitée (...) et de la proportionnalité entre la mesure sollicitée et l'importance de la menace invoquée* »⁵²⁵.

S'inscrivant dans la continuité de la mise en place de mécanismes de contrôle, la CNCTR succède à la CNCIS en 2015, devenant ainsi la principale autorité de contrôle externe des activités de renseignement. Son organisation repose sur une instance collégiale dont les moyens ont été étoffés afin de répondre aux exigences définies par la loi relative au renseignement de 2015 (1). Elle dispose de prérogatives lui permettant d'exercer un contrôle en amont (2) et en aval (3) de la mise en œuvre des techniques. Les premiers rapports rendus par cette autorité démontrent une certaine montée en puissance progressive qui traduit une évolution de l'appropriation par les services des modalités de contrôle. Certains aspects demeurent toutefois perfectibles (4). S'agissant des relations avec la gendarmerie, elles sont conformes à celles des autres services (5).

524Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par voie des télécommunications.

525Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2016*, avril 2017, pp. 17-18.

1. Une organisation et un fonctionnement qui reposent sur la collégialité

La loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 a permis, en substitution à la CNCIS, la création d'une Commission nationale de contrôle des activités de renseignement (CNCTR)⁵²⁶. Autorité administrative indépendante, son rôle est de s'assurer que la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement ne contrevienne pas aux principes énoncés à l'article L. 801-1 du Code de la sécurité intérieure, à savoir « *le respect de la vie privée, dans toutes ses composantes, notamment le secret des correspondances, la protection des données personnelles et l'inviolabilité du domicile* ». Ses attributions « *sont incroyablement vastes. L'idée essentielle est qu'elle veille à ce que les techniques de renseignement soient mises en œuvre sur le territoire national conformément au livre VIII du CSI*⁵²⁷, sans que son avis ne lie le Premier ministre »⁵²⁸.

En vertu de l'article L. 831-1 du Code de la sécurité intérieure, elle est composée de neuf membres indépendants⁵²⁹ dont quatre parlementaires (deux députés et deux sénateurs désignés par leur assemblée respective), deux membres du Conseil d'État, deux magistrats de la Cour de cassation ainsi « *qu'une personnalité qualifiée en raison de sa connaissance en matière de communication électroniques* »⁵³⁰. Outre les parlementaires, il convient de noter par ailleurs que seulement « *trois de ses membres, dont le président, exercent leurs fonctions à plein temps, les deux autres à temps partiel* »⁵³¹. Afin de permettre le fonctionnement de la commission de manière permanente de jour comme de nuit, « *onze chargés de mission et quatre agents exerçant des missions de soutien* »⁵³², dont un officier de gendarmerie, la renforcent. Le président de cette formation est nommé par le Président de la République parmi les conseillers d'État ou les magistrats de la Cour de cassation qui composent la CNCTR⁵³³. Tous les membres sont habilités au secret de la défense nationale afin de leur permettre « *d'accéder aux informations et aux documents nécessaires à l'exercice de leurs fonctions* »⁵³⁴. Cette composition plurielle, « *fondée sur des principes*

526Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, art. 1^{er}.

527Article L. 833-1 du Code de la sécurité intérieure.

528CATELAN (N.), « Les nouveaux textes relatifs au renseignement : un moindre mal », *RSC*, 2015, p. 923.

529« *Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la commission ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité* », art. L. 832-1 du Code de la sécurité intérieure.

530Article L. 831-1 du Code de la sécurité intérieure.

531Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2016*, avril 2017, p. 57.

532Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *9^{er} rapport d'activité 2018*, mai 2019, p. 17.

533Loi n° 2015-911 du 24 juillet 2015 relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, 26 juillet 2015.

534Article L. 832-5, al. 2 du Code de la sécurité intérieure.

d'indépendance et de double légitimité (élection et compétence), prolonge le contrôle démocratique de la délégation parlementaire au renseignement »⁵³⁵.

Au terme de l'article L. 832-3 du Code de la sécurité intérieure, les avis sur les demandes de mise en œuvre des techniques ne peuvent être rendus que par son président, un conseiller d'État ou un magistrat de la Cour de cassation. L'instruction du dossier est réalisée préalablement par un chargé de mission de la commission.

Conformément à l'article L. 831-2 du Code de la sécurité intérieure, la commission peut siéger selon une formation plénière ou restreinte dont la différence se caractérise par la présence ou non des parlementaires. La réunion de ces formations est obligatoire pour délibérer sur les demandes de techniques particulièrement intrusives⁵³⁶ ou lorsque « *l'intérêt doctrinal ou la complexité technique le justifie* »⁵³⁷.

L'ancien article L. 832-1 de la sécurité intérieure garantissait dans son contenu l'indépendance des membres de la commission⁵³⁸. Les nouvelles dispositions prévues par la loi du 20 janvier 2017 relative au statut des autorités administratives indépendantes envisagent désormais que « *dans l'exercice de leurs attributions, les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité* »⁵³⁹. L'indépendance et la déontologie des membres sont rappelées dans le règlement intérieur adopté par la CNCTR en 2017⁵⁴⁰.

535 DESLAUNAY (O.) et OLLARD (R.), « Le renseignement n'est plus hors-la-loi », *Études*, septembre 2015, p. 10.

536 Conformément aux dispositions prévues à l'article L. 853-3 du Code de la sécurité intérieure, il s'agit des techniques qui entraînent l'introduction dans un lieu privé ou lorsqu'elles ont pour but le recueil de données informatiques.

537 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2016*, avril 2017, p. 53.

538 « *Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la Commission ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité* ». Abrogé par la Loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, art. 39.

539 *Ibid.*, art. 9, al. 2.

540 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *2^{ème} rapport d'activité 2017*, mai 2018, p. 103.

2. Un contrôle a priori des demandes de mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement

La CNCTR assure un contrôle a priori des activités de renseignement⁵⁴¹. Les demandes relatives à la mise en œuvre de techniques de renseignement lui sont transmises pour avis par le ministre dont relève le service demandeur. Elle doit alors s'assurer que les atteintes portées « au respect de la vie privée sont proportionnées aux motifs invoqués »⁵⁴² et qu'elles sont motivées par la défense et la promotion d'intérêts fondamentaux de la Nation telles que mentionnées à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure. Elle dispose d'un délai de vingt-quatre heures pour statuer (soixante-douze heures pour les décisions prises en formation collégiale relatives aux techniques les plus intrusives et complexes)⁵⁴³. En ce sens, nous pouvons considérer que la CNCTR est plus performante que la CNIS puisque cette dernière rendait son avis sous quarante-huit heures⁵⁴⁴. En l'absence d'avis exprès rendu dans les délais légaux, la CNCTR est réputée avoir rendu un avis implicite conformément aux dispositions prévues par l'article L. 821-3. Cette mesure permet « de garantir la continuité et l'efficacité de l'action des services de renseignement »⁵⁴⁵.

Une fois l'instruction réalisée, la demande est ensuite transmise au Premier ministre afin qu'il puisse statuer. Il peut passer outre la demande d'avis de la commission en invoquant le procédé « d'urgence absolue »⁵⁴⁶ pour les finalités liées à l'indépendance nationale, la prévention du terrorisme et des atteintes à la forme républicaine des institutions. Dans les vingt-quatre heures, « le Premier ministre fait parvenir à la commission tous les éléments de motivation (...) justifiant le caractère d'urgence absolue »⁵⁴⁷. Le législateur a ainsi encadré une pratique déjà usitée par les services de renseignement⁵⁴⁸.

La disposition relative à « l'urgence opérationnelle »⁵⁴⁹ a quant à elle été censurée par le Conseil constitutionnel⁵⁵⁰ puisque « dépourvue de toute garantie de procédure, elle revenait, dans les faits, à donner un pouvoir excessif aux services de renseignement, notamment pour la pose des IMSI-

541 Article L. 831-1 du Code de sécurité intérieure.

542 Article L. 801-1, 5° du Code de la sécurité intérieure.

543 Article L. 821-3 du Code de la sécurité intérieure.

544 Ancien article L. 234-2 du Code de la sécurité intérieure.

545 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, 1^{er} rapport d'activité 2016, avril 2017, p. 53.

546 Article L. 821-5 du Code de la sécurité intérieure.

547 *Idem*.

548 « S'agissant des interceptions initiales, 812 de ces 4 213 demandes ont été présentées selon la procédure dite d'urgence absolue (622 en 2012) soit 19,3% des dossiers », in Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité in « Rapport d'activité 2013-2014 », La documentation française, Paris, 2014, p. 80.

549 Article L. 821-6 du Code de la sécurité intérieure.

550 Conseil constitutionnel, décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, consid. n°29.

catchers »⁵⁵¹. Depuis 2015, le Premier ministre « *n'a recouru qu'une seule fois à la procédure d'urgence absolue pour une demande de mise en œuvre de techniques de renseignement fondée sur la prévention du terrorisme* »⁵⁵². Probablement pour compenser partiellement cette censure, un mécanisme intermédiaire officieux a été mis en place permettant de créer des « procédures prioritaires ». Ainsi, lorsqu'un service adresse une demande à la CNCTR et aux autres acteurs de la décision, il peut solliciter un traitement prioritaire de celle-ci pour qu'une décision soit prise en quelques heures. Cette organisation suppose en parallèle des échanges téléphoniques entre les différentes instances afin que chacun soit au fait de la sensibilité de la demande. Il semble que pour la gendarmerie le recours à ce dispositif relève de l'exceptionnel.

Si le Premier ministre autorise la mise en œuvre d'une technique de renseignement malgré un avis défavorable de la CNCTR, cette dernière est fondée à saisir le Conseil d'État⁵⁵³. Ce dialogue direct entre les deux institutions permet de contester une éventuelle décision unilatérale, rendant ainsi l'avis favorable de la CNCTR quasiment indispensable à l'autorisation de mise en œuvre d'une technique de renseignement. Si effectivement pour certains auteurs et de manière factuelle « *la CNCTR ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte directe sur les opérations de recueil du renseignement qu'elle juge illégales* »⁵⁵⁴, force est de constater que cette disposition permet de réduire les risques de décisions arbitraires.

3. Un contrôle a posteriori permis par la centralisation des données par le GIC et les contrôles sur pièces et sur place

La CNCTR dispose également de prérogatives de contrôle *a posteriori* de la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement⁵⁵⁵. Il lui appartient ainsi « *de contrôler l'existence d'une autorisation avant toute mise en œuvre ainsi que l'exécution des techniques autorisées* »⁵⁵⁶. A ce titre, la CNCTR dispose « *d'un accès permanent, complet et direct aux relevés de mise en œuvre, aux registres prévus par la loi, comme celui des IMSI-catchers mentionnés au II de l'article L. 851-6 du Code*

551MASTOR (W.), « La loi sur le renseignement du 24 juillet 2015. La France, État de surveillance ? », *AJDA*, 2015, p. 2023.

552Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2016*, avril 2017, p. 56.

553« *Le Conseil d'État peut être saisi d'un recours prévu au 2° de l'article L. 841-1 soit par le président de la Commission lorsque le Premier ministre ne donne pas suite aux avis ou aux recommandations de la Commission ou que les suites qui sont données sont estimées insuffisantes, soit par au moins trois membres de la Commission* », art. L. 833-8 du Code de la sécurité intérieure.

554HENRION-STOFFEL (H.) et LAZERGES (C.), *op. cit.*, p. 766.

555Article L. 833-1 du Code de la sécurité intérieure.

556Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2016*, avril 2017, p. 75.

de la sécurité intérieure, aux renseignements collectés ainsi qu'aux transcriptions et extractions effectuées par les services bénéficiaires. En outre, la commission accède dans les mêmes conditions aux dispositifs de traçabilité des renseignements collectés et aux locaux où ceux-ci sont collectés »⁵⁵⁷.

Pour réaliser cette mission, la commission dispose tout d'abord « d'applications mises à disposition par le GIC »⁵⁵⁸ lui permettant d'effectuer des vérifications immédiates depuis ses locaux des techniques dont les données sont centralisées. Il s'agit de l'accès aux données de connexion en temps différé, les géolocalisations en temps réel, les interceptions de sécurité et le balisage. Ensuite, elle effectue des contrôles sur pièces au sein des services de renseignement. Ainsi, en 2017, plus de « cent-trente visites »⁵⁵⁹ ont été effectuées. Ce chiffre est stable pour l'année 2018⁵⁶⁰, traduisant probablement le fait que la commission ait trouvé son « rythme de croisière ». Pour la gendarmerie, la SDAO admet des « contrôles réguliers »⁵⁶¹ de la CNCTR dans ses locaux. Ces « contrôles ont pour but d'aborder des dossiers précis et d'expliquer des points de doctrine de la commission. Les contrôles peuvent susciter des questions nouvelles qui ne sont pas immédiatement tranchées car elles nécessitent un travail d'instruction, dont les conclusions sont soumises in fine au collège de la CNCTR pour décision »⁵⁶².

Certains auteurs craignaient en 2015 que la CNCTR « ne puisse remplir efficacement et promptement sa mission de contrôle »⁵⁶³, en raison notamment des limites matérielles posées surtout par la masse et la dispersion des données. Sur ce point la CNCTR concède que « la construction d'un tel système de centralisation [des données] peut durer plusieurs années »⁵⁶⁴.

Se pose également pour la CNCTR la question du contrôle sur pièces dans les différents services. En considérant les contraintes liées au contrôle *a priori* qui nécessitent une présence permanente, la réalisation de cette action *a posteriori* passe nécessairement par « le besoin de recrutement de nouveaux agents pour renforcer son action »⁵⁶⁵. Ce point semble avoir été pris en

557 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *2eme rapport d'activité 2017*, mai 2018, p. 76.

558 *Ibid.*, p. 55.

559 *Ibid.*, p. 56.

560 « Après avoir fortement développé ces contrôles en 2017 grâce aux recrutements venus renforcer le secrétariat général de la commission, la CNCTR a maintenu le niveau atteint l'an passé en réalisant plus de 120 contrôles sur pièces et sur place en 2018 » in Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *3eme rapport d'activité 2018*, mai 2019, p. 77.

561 Dans les faits tous les deux mois.

562 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *2eme rapport d'activité 2017*, mai 2018, p. 57.

563 HENRION-STOFFEL (H.) et LAZERGES (C.), *op. cit.*, p. 767.

564 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *2eme rapport d'activité 2017*, mai 2018, p. 80.

565 « À raison d'un contrôle sur pièce et sur place par semaine entre le 3 octobre 2015 et le 1er mai 2016 puis de deux contrôles par semaine à partir de cette date, la CNCTR a mis à profit le recrutement de nouveaux agents pour renforcer son action » in *idem*.

compte par la commission puisqu'en 2018, le nombre de chargés de mission a été modestement porté à quinze, au lieu de onze en 2017 et de dix en 2016.

4. Un dispositif de contrôle plus performant et transparent mais encore perfectible

Si les critiques sur la composition, le fonctionnement, les prérogatives ou l'indépendance de la CNCTR ont fait l'objet de multiples commentaires⁵⁶⁶, l'étude des rapports annuels sur son activité⁵⁶⁷ permet de pondérer certains propos.

Ainsi, les conditions de l'exercice du contrôle se sont améliorées grâce au renforcement de ses effectifs et de ses moyens lui permettant désormais « d'assurer une permanence vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept (...) et d'étoffer le contrôle a posteriori »⁵⁶⁸. Sur ce point, il semble indéniable que la CNCTR dispose de davantage de moyens que la CNIS qui ne comptait que « six agents au moment de la cessation de ses activités (une déléguée générale, trois chargés de mission et deux agents affectés à des fonctions de soutien) »⁵⁶⁹.

En outre, les rapports présentés par la CNCTR se veulent relativement transparents tant sur le nombre de personnes visées par les techniques, que sur celui des sollicitations ayant obtenu un avis favorable ou non⁵⁷⁰. Probablement pour devancer certaines critiques, la CNCTR insiste dans son rapport pour l'année 2018 sur les avis défavorables qu'elle rend. En effet, dans la continuité de l'année 2017, ce chiffre est encore en baisse pour l'année 2018⁵⁷¹. Pour la commission, cette tendance « confirme la volonté manifestée par les services demandeurs de se

566 HENRION-STOFFEL (H.) et LAZERGES (C.), *op. cit.*, pp 764-767, CATELAN (N.), *op. cit.*, pp. 924-925, GONOD (P.), « Loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement : quels contrôles ? », *LexisNexis*, Etude n°10, novembre 2015.

567 « Dans le respect du secret de la défense nationale et sans révéler des procédures ou des méthodes opérationnelles, le rapport public de la commission fait état du nombre :

1° De demandes dont elle a été saisie et d'avis qu'elle a rendus ;

2° De réclamations dont elle a été saisie ;

3° De recommandations qu'elle a adressées au Premier ministre et de suites favorables données à ces recommandations ;

4° D'observations qu'elle a adressées au Premier ministre et d'avis qu'elle a rendus sur demande ;

5° D'utilisation des procédures d'urgence définies aux articles L. 821-5 [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015] ;

6° De recours dont elle a saisi le Conseil d'État et de recours pour lesquels elle a produit des observations devant lui », art. L. 833-9 du Code de la sécurité intérieure.

568 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2016*, avril 2017, p. 35.

569 *Ibid.*, p. 60.

570 Le rapport d'activité pour l'année 2017 mentionne le chiffre de 70 432 avis rendus dont 3,6 % défavorables (soit 786 avis). Pour l'année 2018, 73298 avis ont été rendus soit une augmentation de 4 % dont 2,1 % d'avis défavorables.

571 En 2016, 6,9 % des demandes recevaient un avis défavorable. Ce chiffre tombe à 3,6 % en 2017 puis à 2,1 % en 2018.

conformer à la doctrine établie et connue de la CNCTR, soit en présentant des demandes mieux proportionnées à la défense ou à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation justifiant le recours aux techniques de renseignement, soit en renonçant à présenter des demandes vouées à la désapprobation de la commission »⁵⁷². Il semble effectivement que la CNCTR se soit au fur et à mesure des années constituée une doctrine permettant d'encadrer progressivement certaines finalités qui pouvaient au départ paraître relativement floues. Un dialogue constructif avec les services demandeurs a permis d'éclaircir certaines situations dans une logique de régulation et d'établissement d'un cadre juridique plus solide.

Par ailleurs, si ses avis ne sont pas contraignants, il ressort pour l'année 2018 « que le Premier ministre n'a accordé aucune autorisation après un avis défavorable de la commission. Les avis défavorables de la CNCTR ont toujours été suivis par le Premier ministre depuis l'entrée en vigueur du cadre légal le 3 octobre 2015 »⁵⁷³.

S'agissant des finalités évoquées pour la mise en œuvre des techniques de renseignement, il ressort pour l'année 2017 que 49 % des demandes concernent la prévention du terrorisme, 18 % la criminalité organisée et 17 % pour les intérêts majeurs de la politique étrangère⁵⁷⁴. Avec seulement 6 % des demandes, la prévention des troubles graves à l'ordre public constitue davantage une « niche » pour les services dans laquelle il semble que la gendarmerie puisse s'investir au titre de ses prérogatives en terme d'ordre public. La focalisation des demandes sur la prévention du terrorisme crée des opportunités sur d'autres finalités dans lesquelles l'institution peut s'investir afin de poursuivre son appropriation de ses nouvelles prérogatives. Pour l'année 2018, les équilibres sont globalement comparables⁵⁷⁵. Il convient toutefois de noter l'augmentation relative des demandes fondées sur la prévention des troubles graves à l'ordre public qui passe de 6 % à 9 % du total⁵⁷⁶. Les troubles liés à la présence de « black blocs » lors des manifestations du 1^{er} mai 2018 et la contestation dite des « gilets jaunes » à partir de l'automne 2018 expliquent probablement les raisons de cette modeste évolution.

On ne peut mettre qu'au crédit de la CNCTR la volonté de poursuivre chaque année un effort continu de transparence du contrôle des demandes de techniques de renseignement. Ainsi pour l'année 2018, la commission communique pour la première fois sur « le nombre de

572Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, 2^{ème} rapport d'activité 2017, mai 2018, p. 67.

573Idem.

574Ibid., p. 51.

575Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, 3^{ème} rapport d'activité 2018, mai 2019, p. 69.

576Idem.

personnes surveillées au moyen d'une technique de renseignement relevant de la surveillance intérieure »⁵⁷⁷. Il ressort que 22038 personnes ont été surveillées au cours de l'année 2018 dont près de 40 % le sont au titre de la prévention du terrorisme, 25 % pour la prévention de la criminalité organisée et près de 20 % dans le cadre de la prévention des intérêts majeurs de la politique étrangère⁵⁷⁸.

S'agissant plus précisément des services du « deuxième cercle », pour la commission, « la nature et le nombre des techniques auxquelles peuvent avoir ces services dépendent de la part qu'occupe le renseignement au sein de leurs missions ainsi que de l'expertise requise pour mettre en œuvre des techniques de manière sûre, en particulier les techniques les plus intrusives »⁵⁷⁹. Pour la gendarmerie, il convient donc d'en tirer deux conclusions. Premièrement, il semble qu'un contrôle plus « strict » de ses demandes soit mis en œuvre par la CNCTR notamment pour les techniques les plus sensibles. Deuxièmement, la centralisation de la mise en œuvre des techniques au sein notamment du GIGN s'inscrit parfaitement dans les recommandations de la commission, renforçant ainsi la crédibilité de l'institution. Pour autant, pour la CNCTR, « la collecte décentralisée des renseignements (...) au sein de la gendarmerie nationale »⁵⁸⁰, dispersée notamment dans les sections de recherches, constitue un frein à son contrôle. Ce jugement paraît cependant sévère considérant l'organisation interne du contrôle des techniques de renseignement dans l'institution. Pour autant, trois techniques ne sont toujours pas centralisées au GIC. Il s'agit des données issues de l'IMSI-catcher, de la captation de son et de vidéo. A l'horizon 2020, il semble que toutes les données hors celles de l'IMSI-catcher seront centralisées au GIC. Un dispositif est en cours de test et devrait être déployé en ce sens. Cette disposition devrait permettre de renforcer les capacités de contrôle de la commission.

Pour les contrôles *a posteriori* en 2017, la CNCTR n'a « pas révélé d'irrégularité qui n'ait été rapidement rectifiée »⁵⁸¹. De même, « elle n'a pas non plus eu à faire usage de son pouvoir de recommander formellement que la mise en œuvre d'une technique de renseignement soit interrompue et que les renseignements collectés soient détruits ni, en conséquence, de saisir le Conseil d'État d'un recours contentieux »⁵⁸². Pour l'année 2018, la commission « n'a, à une exception près, relevé aucune

577 *Ibid.*, p. 71

578 *Ibid.*, p. 72.

579 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *2eme rapport d'activité 2017*, mai 2018, p. 26.

580 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1er rapport d'activité 2016*, avril 2017, p. 78.

581 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *2eme rapport d'activité 2017*, mai 2018, p. 60.

582 LÉNA (M.), « Activité des services de prévention et de renseignement », *AJ Pénal*, 2018, p. 272.

irrégularité sérieuse lors de ses contrôles a posteriori »⁵⁸³. Par déduction des éléments contenus dans les rapports, on peut penser ici que la notion « *d'irrégularité sérieuse* » concerne des anomalies qui ne peuvent être « *corrigées au moment de leur détection [ou faire] l'objet d'une régularisation dans des délais considérés comme satisfaisants par la commission* »⁵⁸⁴. Nous pouvons donc supposer qu'il s'agit probablement d'erreurs dans l'effacement de certaines données, dans les conditions de conservation des données, dans les habilitations de certains personnels voire dans les personnes surveillées. Si l'on peut quelque part se satisfaire d'un tel constat, il convient toutefois de noter que l'organisation de ces contrôles n'est pas de nature à entraîner des surprises. En effet, « *les services sont avisés de la date à laquelle ils feront l'objet d'un contrôle sur pièces et sur place* »⁵⁸⁵. S'il peut sembler cohérent d'adopter une telle posture dans le cadre d'une phase d'appropriation permettant à la commission et aux services de trouver un certain équilibre, il conviendra à l'avenir d'organiser des contrôles inopinés afin de s'assurer de la bonne prise en compte des recommandations effectuées. Malgré ces conditions plutôt favorables de contrôle *a posteriori* et pour la première fois en 2018, « *la CNCTR a estimé nécessaire de procéder de manière plus formelle et de faire usage de son pouvoir de recommander, en application de l'article L. 833-6 du Code de la sécurité intérieure, que des renseignements collectés soient détruits, au motif que leur recueil avait méconnu la portée d'une autorisation accordée par le Premier ministre. La CNCTR a en effet constaté qu'une autorisation, destinée à surveiller une personne au sein d'un groupe d'individus, avait été mise en œuvre à l'encontre d'une autre personne. La technique de renseignement avait pris fin mais des données recueillies à l'occasion de sa mise en œuvre étaient conservées par le service concerné* »⁵⁸⁶.

Le champ des contrôles *a posteriori* semble donc évoluer positivement. Comme le souligne le rapport pour l'année 2018, ceux-ci ont dépassé des considérations relativement formelles⁵⁸⁷ pour désormais s'attacher à contrôler « *la phase d'exploitation des données, en particulier sur la réalisation, la diffusion et la conservation des transcriptions et des extractions de données* »⁵⁸⁸.

583 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *3eme rapport d'activité 2018*, mai 2019, p. 78.

584 *Idem*.

585 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *2eme rapport d'activité 2017*, mai 2018, p. 57.

586 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *3eme rapport d'activité 2018*, mai 2019, p. 78.

587 « *Les contrôles a posteriori de l'année 2017 avaient porté en priorité sur le respect des dispositions régissant le recueil et la conservation des données collectées* » in Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *3eme rapport d'activité 2018*, mai 2019, p. 79.

588 *Idem*.

5. Les relations entre la gendarmerie et la CNCTR, un dialogue constructif

Les relations entre la gendarmerie et la CNCTR s'effectuent uniquement par l'intermédiaire de la SAP. Au quotidien, elles passent par des référents spécialement désignés au sein de la commission. Dans les faits, deux magistrats, l'un de l'ordre judiciaire, l'autre administratif, assurent cette fonction. Les relations avec la permanence de la CNCTR sont quant à elles surtout liées à une problématique d'urgence ou à un problème technique. S'agissant des contrôles *a posteriori*, la commission effectue des contrôles sur pièces dans les locaux de la SAP à la direction générale de la gendarmerie environ tous les deux mois.

Les relations semblent empruntes de transparence et de confiance mutuelle. Lorsqu'une difficulté survient, un dialogue s'installe afin de trouver une solution adéquate entre les besoins des uns et les exigences des autres. Parfois, ces discussions portent sur des éclairages techniques, surtout lorsque les demandes concernent des domaines très précis tels que la prévention des infractions liées à la santé publique. Ce mode de fonctionnement permet d'élaborer progressivement une doctrine commune qui se traduit par la rareté des refus de la commission pour les sollicitations issues des unités de la gendarmerie⁵⁸⁹.

Pour renforcer la compréhension mutuelle avec la CNCTR, les magistrats référents pour la gendarmerie ont pu bénéficier d'une présentation précise des unités et surtout de celles en charge d'appuyer les services demandeurs, en l'espèce le GIGN, les sections de recherches et les groupes d'observation et de surveillance. Des visites sur site ont même été organisées. Cette manœuvre a permis aux magistrats de mieux cerner l'action de l'arme et d'en mesurer à la fois les points forts et les faiblesses.

Au bout de plusieurs années de travail en commun, les relations entre la gendarmerie et la CNCTR sont tout à fait satisfaisantes. Après avoir dépassé cette phase d'adaptation réciproque, il semble que la CNCTR aille désormais vers un contrôle plus rigoureux qui laisserait moins de marge à la tolérance. En parallèle, la gendarmerie adapte ses process internes aux nouvelles exigences.

⁵⁸⁹En 2018, seulement 0,4 % des demandes de techniques de renseignement de la gendarmerie ont été refusées par la CNCTR.

D. Un contrôle exercé par la CNIL sur les fichiers

Le renforcement des pouvoirs de contrôle de la CNIL sur les fichiers de renseignement, et notamment sur celui de la gendarmerie, repose sur une évolution juridique essentielle permise par la loi de 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel⁵⁹⁰. Ses nouvelles prérogatives lui permettent d'exercer un contrôle *a priori* et *a posteriori* sur ce type de fichiers évitant ainsi qu'ils soient l'objet « *d'un processus de création empirique incompatible avec le respect des droits et des libertés* »⁵⁹¹ (1). Suite à la destruction du fichier alphabétique de recherche, le nouveau fichier de renseignement de la gendarmerie, GIPASP, répond à ces exigences (2).

1. La compétence de la CNIL sur les fichiers relatifs à la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique

Depuis 2004, la commission nationale de l'informatique et des libertés dispose de prérogatives en matière de contrôle intéressant les fichiers relatifs à la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique⁵⁹². Toutefois, le contrôle exercé est différencié selon la nature du fichier entre ceux qui relèvent de la sécurité publique et ceux plus spécifiques qui concernent la sûreté de l'État.

Pour les fichiers de sécurité publique, la CNIL exerce tout d'abord un contrôle *a priori*. Ainsi, leur autorisation de mise en œuvre est subordonnée à une demande d'avis motivée comportant l'ensemble des éléments demandés⁵⁹³. Toutefois, les fichiers de sécurité publique bénéficient de règles légèrement assouplies pour leur mise en œuvre. Tout d'abord, « *le caractère exhaustif de la demande d'avis pour des traitements de données concernant la sûreté de l'État, la sécurité publique ou la défense ne sont pas astreints à ce régime et peuvent ne pas comporter tous les éléments d'information demandés pour un traitement informatisé de données propre à la procédure de*

590Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et notamment son article 26.

591BATHO (D.) et BÉNISTI (J.-A.), *op. cit.*, p. 16.

592Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et notamment son article 26.

593Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, art. 30.

droit commun, même si dans la pratique, il y a très peu d'allégement effectué »⁵⁹⁴. Ensuite, ils bénéficient d'une dérogation quant à la communication de l'existence dudit fichier « dans la mesure où une telle limitation est nécessaire au respect des fins poursuivies par le traitement »⁵⁹⁵. A posteriori, le contrôle de la CNIL sur les fichiers de sécurité publique s'exerce par son rôle en matière de droit d'accès indirect⁵⁹⁶. En effet, la procédure de demande d'accès est spécifique lorsque « le traitement concerne la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique »⁵⁹⁷. Au cours de l'année 2017, la CNIL a reçu 4039 demandes de droit d'accès indirect⁵⁹⁸, soit un chiffre en baisse par rapport aux années précédentes⁵⁹⁹. Outre ces fichiers, la CNIL est compétente pour réaliser des contrôles effectifs dans les « lieux, locaux, enceintes, installations ou établissements servant à la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel »⁶⁰⁰.

Pour les fichiers intéressant la sûreté de l'État et notamment ceux des services spécialisés de renseignement, une procédure dérogatoire est permise. Si la CNIL exerce bien un contrôle *a priori* en émettant un avis sur le fichier concerné⁶⁰¹, les textes réglementaires sont cependant dispensés de publicité⁶⁰². Cette dispense peut également concerner leur mise en œuvre⁶⁰³. Enfin, concernant le droit à l'information et l'accès indirect via la CNIL, la procédure prévoit la compétence de la formation spécialisée du Conseil d'État⁶⁰⁴ pour douze fichiers spécifiques⁶⁰⁵ dont aucun ne relève, pour l'instant peut-être, de la gendarmerie.

594DEPRAU (A.), *op. cit.*, p. 619.

595Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, art. 32 V.

596*Ibid.*, art. 11 2° h).

597« Sous réserve des dispositions particulières applicables au titre VIII toute demande d'accès ou de rectification des informations figurant dans les traitements intéressant la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique, autorisés en application du 1° du I de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, est adressée à la commission par écrit », décret n°2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, art. 86.

598https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/cnil-38e_rapport_annuel_2017.pdf, consulté le 12 juin 2018.

599La CNIL a examiné 5900 demandes en 2015 et 5242 en 2014.

600Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, art. 44.

601*Ibid.*, art. 25.

602« Certains traitements mentionnés au I et au II peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'État, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise ; pour ces traitements, est publié, en même temps que le décret autorisant la dispense de publication de l'acte, le sens de l'avis émis par la Commission » in *Ibid.*, art. 26 III.

603*Ibid.*, art. 44 IV.

604« Le Conseil d'État est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre de l'article 41 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour les traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'État dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État », art. L. 841-2 du Code de la sécurité intérieure.

605Conformément aux éléments mentionnés dans l'article R. 841-2 du Code de la sécurité intérieure, il s'agit des fichiers suivants : CRISTINA de la DGSI, les fichiers de la DGSE, SIREX pour la DRSD, les fichiers de la DRM, le FSPRT, le FPR (pour les seules données intéressant la sûreté de l'État), une partie du fichier SCHENGEN, STARTRAC pour TRACFIN, BCR-DNRED, GESTEREXT, BIOPEX pour la DRSD, LEGATO pour la légion étrangère.

2. Le regard de la CNIL sur le fichier GIPASP de la gendarmerie

Le contrôle de la CNIL sur le fichier GIPASP de la gendarmerie intervient dès sa délibération portant avis sur le projet de décret relatif à sa création⁶⁰⁶. Sur le contrôle de la finalité du fichier, la CNIL ne porte aucune observation sur le concept de « sécurité publique », rappelant simplement qu'il « doit s'entendre comme l'élément de l'ordre public caractérisé par l'absence de périls pour la vie, la liberté ou le droit de propriété des individus »⁶⁰⁷. La commission demande l'inscription obligatoire du motif de l'enregistrement afin de garantir que celle-ci soit « liée à la finalité du traitement et de préciser en quoi la personne peut porter atteinte à la sécurité publique »⁶⁰⁸. Concernant la nature des données traitées, la CNIL a souligné le besoin de strictement exclure les données à caractère judiciaire⁶⁰⁹ et de circonscrire le réseau relationnel à des personnes « elles aussi susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique »⁶¹⁰. Sur la durée de conservation des données, la CNIL considère que la période de dix ans de l'enregistrement « apparaît proportionnée à la finalité »⁶¹¹.

La seule réserve émise par la CNIL porte sur « l'opportunité d'offrir un large accès direct et permanent au traitement GIPASP à une grande partie des personnels de la gendarmerie nationale »⁶¹². En effet, l'ensemble des gendarmes départementaux dispose d'un accès étendu au renseignement non élaboré réalisé sur l'ensemble du territoire national, posant ainsi objectivement la question du « besoin d'en connaître ». Un accès limité au département d'affectation ainsi qu'aux départements limitrophes aurait paru plus cohérent au titre de l'équilibre entre les besoins opérationnels et la nécessaire discrétion de l'information. Néanmoins, les données spécifiques aux personnes et le renseignement plus confidentiel restent réservés aux personnels spécialement affectés dans la chaîne de renseignement de l'institution.

Dans le cadre du contrôle *a posteriori*, « il est rendu compte chaque année à la CNIL par le directeur général de la gendarmerie nationale de ses activités de vérification, de mise à jour, d'effacement des données enregistrées dans le traitement et (...) des procédures suivies (...) pour que les

606 Délibération n° 2010-456 du 9 décembre 2010 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État autorisant la création du traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion de l'information et la prévention des atteintes à la sécurité publique (demande d'avis n° 1459706).

607 *Idem*.

608 *Idem*.

609 Article 777-3 du Code de procédure pénale.

610 Délibération n° 2010-456 du 9 décembre 2010, *op. cit.*

611 *Idem*.

612 *Idem*.

données enregistrées soient en permanence exactes, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées »⁶¹³. Pour réaliser cette mission, un service de la gendarmerie est spécialement dédié au contrôle permanent de son fichier. La « section du système des opérations et du renseignement » s'assure ainsi en temps réel du contrôle de légalité des informations intégrées dans le fichier par les militaires.

Dans son rapport public pour l'année 2017, la référent national du GIPASP souligne la nécessité d'établir un « référentiel de motifs d'enregistrement permettant de définir plus finement le seuil d'atteinte à la sécurité publique »⁶¹⁴. Les autres remarques concernent davantage des sujets de forme liés à l'administration du fichier. Les référents soulignent à demi mot la nécessité de certaines évolutions fonctionnelles afin de lever les erreurs constatées dans le système.

Section 2 : Le contrôle juridictionnel des activités de renseignement

Le contrôle juridictionnel des activités de renseignement a connu une avancée significative avec la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 en renforçant les droits de recours liés à la mise en œuvre des techniques de renseignement. Il vient opportunément compléter un contrôle administratif installé depuis 1991 avec la CNCIS et un contrôle parlementaire institué depuis 2007. Considérant que « le renseignement relève de la seule police administrative »⁶¹⁵, le Conseil d'État se retrouve de principe au centre du contrôle des moyens mis en œuvre (A). En parallèle, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle permanent sur les évolutions législatives en lien avec les activités de renseignement et singulièrement pendant l'état d'urgence (B). Au titre de ses larges prérogatives et de son positionnement institutionnel, l'action de la gendarmerie en matière de renseignement est bien évidemment soumise à ce contrôle.

613 *Idem*.

614 RICHARD (J.), Rapport public 2017 du référent national, *Traitement des données à caractère personnel « Gestion de l'information et de la prévention des atteintes à la sécurité publique » de la gendarmerie nationale en ce qu'il concerne les mineurs*, mai 2018, p. 26.

615 « Considérant que le recueil de renseignement au moyen des techniques définies au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure par les services spécialisés de renseignement pour l'exercice de leurs missions respectives relève de la seule police administrative ; qu'il ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; qu'il ne peut être mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs », Cons. const., 23 juill. 2015, n° 2015-713 DC, Loi relative au renseignement, considérant n°9.

A. Le contrôle par le Conseil d'État

« L'extension des capacités et des pouvoirs des services de renseignement appellent en contrepartie l'instauration d'un contrôle plus approfondi et adapté à leur action »⁶¹⁶. C'est pour préserver ce nécessaire équilibre que la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement permet désormais un contrôle par le juge de cette police administrative spéciale. Ainsi, « le Conseil d'État est compétent pour statuer sur toutes les requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement prévues dans la nouvelle loi »⁶¹⁷, en premier et en dernier ressort (1). Les conclusions des premières décisions ne permettent pas pour l'heure de dégager des tendances (2).

1. La compétence du Conseil d'État en matière de contentieux du renseignement

Pour le traitement du contentieux lié aux activités de renseignement, une formation spécialisée du Conseil d'État est créée par décret le 1^{er} octobre 2015⁶¹⁸. Elle est compétente pour contrôler les fichiers relatifs à la sûreté de l'État⁶¹⁹ et la mise en œuvre des techniques de renseignement. Composée de cinq magistrats⁶²⁰, le *quorum* de trois membres est exigé pour statuer⁶²¹. La nécessaire protection du secret de la défense nationale inhérente à la nature des sujets abordés est permise d'une part par l'habilitation à qualité des magistrats⁶²², de l'autre par une adaptation de la procédure d'instruction qui permet « d'entendre les parties séparément »⁶²³ et « d'ordonner le huis clos à l'audience »⁶²⁴. Si certains ont pu évoquer l'existence

616SAUVÉ (J.-M.), « Le renseignement et son contrôle », intervention de Jean-Marc de SauvÉ, vice-président du Conseil d'État, 6 avril 2018. Disponible sur <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Le-renseignement-et-son-controle>, consulté le 26 juin 2018.

617CATELAN (N.), « Les nouveaux textes relatifs au renseignement : un moindre mal ? », *RSC*, 2015, p. 925.

618Décret n° 2015-1211 du 1^{er} octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État.

619« Le Conseil d'État est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VIII du Code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre de l'article 41 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour les traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'État dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État », Code de la sécurité intérieure, art. L.841-2.

620Article R. 773-8 du Code de justice administrative.

621Article R. 773-11 du Code de justice administrative.

622Article L. 773-2 du Code de justice administrative.

623Article L. 773-3 al. 3 du Code de justice administrative.

624Article L. 773-4 du Code de justice administrative.

d'une « *juridiction d'exception au sein du Conseil d'État* »⁶²⁵, il convient de souligner au contraire « *le progrès décisif que représente sa création grâce, en particulier, à la possibilité reconnue au juge d'accéder à des documents protégés au titre du secret de la défense nationale* »⁶²⁶.

La loi prévoit trois types de saisine du Conseil d'État. Aux termes de l'article L. 841-1 du Code de la sécurité intérieure, le Conseil d'État peut tout d'abord être saisi à titre préjudiciel « *lorsqu'une juridiction administrative ou une judiciaire est saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une ou de plusieurs techniques de recueil de renseignement* »⁶²⁷. Cependant, « *il est difficile d'identifier l'intérêt concret que revêt un tel mécanisme pour les techniques de renseignement. En effet, quel intérêt le juge administratif ou judiciaire aurait-il à faire vérifier si une personne fait l'objet d'une mesure de renseignement légalement mise en œuvre, de surcroît sans savoir si cela est le cas ou non ?* »⁶²⁸.

Ensuite, « *toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard et justifiant de la mise en œuvre préalable de la procédure prévue à l'article L. 833-4* »⁶²⁹ peut s'adresser au Conseil d'État. Pour en connaître, le citoyen ne peut le saisir directement et doit nécessairement adresser sa requête à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement⁶³⁰. « *Faute d'avoir obtenu une réponse satisfaisante, le requérant porte l'affaire devant le Conseil d'État, seul compétent, d'où la transmission de certains dossiers par le président du tribunal administratif de Paris* »⁶³¹.

En considérant qu'il est difficile « *pour une personne de contester une mesure de surveillance par nature secrète* »⁶³², la loi prévoit également une saisine du Conseil d'État par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement⁶³³ « *lorsque le Premier ministre ne donne pas suite aux avis ou aux recommandations de la commission ou que les suites qui y sont données sont estimées insuffisantes* »⁶³⁴. Par ailleurs, lorsqu'une technique particulièrement attentatoire aux libertés publiques « *est autorisée après avis défavorable de la Commission nationale de contrôle des*

625 GONOD (P.), *op. cit.*, p. 14.

626 LE BOT (O.), « Le contentieux du renseignement devant la formation spécialisée du Conseil d'État », *RFDA*, 2017, p. 729.

627 Art. L. 841-1, dernier al., du Code de la sécurité intérieure.

628 LE BOT (O.), *op. cit.*, p. 722.

629 Article L. 841-1 du Code de la sécurité intérieure.

630 Art. 41 de la loi Informatique et libertés pour les fichiers, CJA, art. R. 773-31, al. 2, pour les techniques de renseignement.

631 LATOUR (X.), « Premiers enseignements sur le contrôle juridictionnel des activités de renseignement », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n°46, 14 novembre 2016, 1199.

632 *Idem*.

633 Article L. 841-1 2° du Code de la sécurité intérieure.

634 Article L. 833-8 du Code de la sécurité intérieure.

techniques de renseignement, le Conseil d'État est immédiatement saisi par le président de la commission ou, à défaut, par l'un des membres de la commission »⁶³⁵ qui dispose alors de vingt-quatre heures pour statuer.

S'agissant des fichiers intéressant la sûreté de l'État, le requérant doit au préalable adresser sa requête auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés⁶³⁶. Cependant cette disposition ne concerne pas le fichier de renseignement de la gendarmerie mais vise surtout ceux des services spécialisés de renseignement⁶³⁷.

2. Les enseignements des décisions du Conseil d'État

Depuis son installation, « *les premiers arrêts rendus mettent majoritairement en évidence la volonté des demandeurs de connaître leur situation au regard de fichiers exploités par les services de renseignement* »⁶³⁸. Le Conseil d'État n'a pas relevé d'illégalité dans les dossiers qui ont été portés à sa connaissance. Il communique de manière très laconique ses conclusions en « *informant seulement le demandeur que sa situation ne soulève aucune illégalité* »⁶³⁹. Ainsi, aux termes de dizaines de décisions rendues, aucune mise en œuvre illégale d'une technique de renseignement n'a été constatée. Dans ce cas, le juge aurait « *informé le requérant, sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale* »⁶⁴⁰. Si pour certains le requérant se voit priver « *du droit au procès équitable* »⁶⁴¹, il semble néanmoins qu'en la matière, la nécessité de préserver le secret de la défense nationale soit d'une exigence supérieure.

« *En 2016 et 2017, le Conseil d'État avait respectivement été saisi de 9 et 6 requêtes concernant la mise en œuvre de techniques de renseignement. 6 décisions avaient été rendues en 2016, 3 en 2017. En 2018, 9 requêtes ont été enregistrées. Le Conseil d'État a par ailleurs rendu 9 décisions ainsi qu'une ordonnance d'irrecevabilité dans une procédure en référé. Au 31 décembre 2018, 5 affaires demeuraient*

635 Article L. 853-3 III du Code de la sécurité intérieure.

636 Décret n°2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, 22 octobre 2005, art. 88.

637 Article R. 841-2 du Code de la sécurité intérieure.

638 LATOUR (X.), *op. cit.*

639 *Idem.*

640 LE BOT (O.), *op. cit.*

641 GOTTOT (S.), « Renseignement : les premières précisions de la formation spécialisée du Conseil d'État », *AJDA*, 2017, p. 581.

en instance »⁶⁴². Aucune de ces procédures ne concerne pour le moment la gendarmerie. Pour les autres, il s'agit de faire valoir le droit d'accès indirect aux fichiers relatifs à la sûreté de l'État⁶⁴³.

Si le Conseil d'État n'a pas censuré de mise en œuvre d'une technique de renseignement, il est intéressant de constater qu'il a été saisi pour la première fois par une autorité judiciaire à titre préjudiciel⁶⁴⁴, en l'espèce un procureur de la République, conformément à l'article L. 841-1 du Code de la sécurité intérieure⁶⁴⁵. Le fondement de cette demande s'inscrit dans « le cadre d'une plainte pour atteinte à la vie privée, d'une demande tendant à la vérification de la régularité de la technique de renseignement mentionnée dans cette plainte »⁶⁴⁶. Les juges du Palais-Royal apportent une réponse formellement identique aux autres types de saisine : « après examen des éléments fournis par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui a précisé l'ensemble des vérifications auxquelles elle avait procédé, et par le Premier ministre, il y a lieu pour la formation spécialisée de répondre au procureur de la République, dans les motifs et le dispositif de sa décision, que la vérification qu'il a sollicitée a été effectuée et, le cas échéant, que l'examen de la technique de renseignement sur laquelle il a saisi le Conseil d'État n'a révélé aucune illégalité, sans autre précision »⁶⁴⁷.

S'agissant des fichiers, si le Conseil d'État a effectué une seule censure liée à ce contentieux⁶⁴⁸, il n'est pas compétent pour statuer sur le fichier de la gendarmerie ou du renseignement territorial. Cette disposition a été rappelée au travers de deux requêtes en 2018⁶⁴⁹.

Enfin dans les mois à venir, les juges du Palais-Royal devraient être amenés à se prononcer sur la question du partage du renseignement. En effet, suite à la publication dans un

642 Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *3ème rapport d'activité 2018*, mai 2019, p. 87.

643 On notera ici qu'aucune requête ne concerne l'accès au fichier de renseignement de la gendarmerie nationale. L'immense majorité des requêtes portent sur les fichiers de renseignement des services du « premier cercle », seulement deux pour le fichier du renseignement territorial.

644 CE, n°420736, 18 juin 2018, Lebon.

645 « *Lorsqu'une juridiction administrative ou une autorité judiciaire est saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une ou de plusieurs techniques de recueil de renseignement, elle peut, d'office ou sur demande de l'une des parties, saisir le Conseil d'Etat à titre préjudiciel. Il statue dans le délai d'un mois à compter de sa saisine* », art. L. 841-1 du Code de la sécurité intérieure.

646 CE, n°420736, 18 juin 2018, Lebon, 2).

647 *Idem*.

648 CE, formation spécialisée, 5 mai 2017, n°396669, M. A... B..., AJDA, 2017, p. 965.

649 « *Les fichiers du renseignement territorial ne relèvent pas des dispositions précitées de l'article R. 841-2 du code de justice administrative. Le contentieux de l'accès aux données contenues dans ce fichier relève de la compétence du tribunal administratif de Paris. Le jugement des conclusions de M. A... relatives à ces fichiers doit, dès lors, être renvoyé à ce tribunal* », CE, 20 juin 2018, n°413650, M. B... A... et CE, 20 juin 2018, n°405252, M. B... A...

journal national de l'existence d'une structure de la DGSE dédiée à cet office⁶⁵⁰, une association a déposé une requête introductive d'instance devant la Section du contentieux⁶⁵¹. La question du partage du renseignement entre les services du premier et du deuxième cercle a été introduite dans le Code de la sécurité intérieure par loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence⁶⁵² en modifiant l'article L863-2⁶⁵³. Les modalités d'application de cet article devaient être déterminées par un décret en Conseil d'État⁶⁵⁴. Or celui-ci n'a jamais été publié, « le gouvernement craignant sans doute d'attirer l'attention sur l'inconstitutionnalité de sa base législative »⁶⁵⁵. En effet dans leur requête, les parties soulignent que l'absence d'encadrement de l'article L863-2 du Code de la sécurité intérieure contrevient à la position du Conseil constitutionnel sur l'encadrement des données collectées rappelé dans sa décision du 23 juillet 2015⁶⁵⁶. Il sera intéressant d'observer la décision du Conseil d'État sur cette requête puisqu'elle est susceptible de bouleverser les mécanismes actuels de partage des renseignements entre les différents services.

650https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/04/24/l-entrepot-un-outil-essentiel-du-renseignement-qui-fonctionne-sans-cadre-legal_5454225_3224.html, consulté le 2 mai 2019.

651<https://www.01net.com/actualites/quand-le-renseignement-francais-collecte-des-informations-en-toute-illegalite-1724035.html>, consulté le 5 juillet 2019.

652Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

653« *Les services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 et les services désignés par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 811-4 peuvent partager toutes les informations utiles à l'accomplissement de leurs missions définies au titre 1er du présent livre* », art. L863-2 du Code de la sécurité intérieure.

654*Ibid.*

655<http://www.globalsecuritymag.fr/Partage-de-donnees-le,20190628,88599.html>, consulté le 4 juillet 2019.

656« *En ne définissant dans la loi ni les conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés en application de l'article L. 854-1, ni celles du contrôle par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement de la légalité des autorisations délivrées en application de ce même article et de leurs conditions de mise en œuvre, le législateur n'a pas déterminé les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; que, par suite, les dispositions du paragraphe I de l'article méconnaissent l'article 34 de la Constitution, doivent être déclarés contraires à la Constitution* », Cons. Constit., décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, cons. 78.

B. Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel exerce tout d'abord un contrôle *a priori* sur les activités de renseignement au titre de sa saisine préalable à la promulgation de lois qui relèvent de cette thématique. L'analyse des différentes décisions rendues met en exergue une validation globale de ces textes pouvant laisser penser à certains que « *le rempart contre l'arbitraire que représente le juge constitutionnel est en train de se fissurer* »⁶⁵⁷ (1). Ensuite, la question prioritaire de constitutionnalité, introduite dans le droit français depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, permet aux Sages d'exercer un contrôle *a posteriori*. Ce mécanisme « *permet d'instaurer une discussion tripartite entre les autorités en charge de l'ordre public et de la sécurité, notamment le législateur, le Conseil Constitutionnel garant des libertés fondamentales et la société qui sont à la fois soumis à la loi et protégés par elle* »⁶⁵⁸. Ainsi, le Conseil a eu à se prononcer ces dernières années sur la constitutionnalité de certaines dispositions qui visent directement des problématiques de renseignement (2).

1. Une validation globale des textes relatifs au renseignement

Au cours de ces dernières années, le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur différents textes relatifs au renseignement pour ce qui concerne à la fois les fichiers⁶⁵⁹ et les techniques⁶⁶⁰.

En 2003, le Conseil constitutionnel est saisi pour se prononcer sur les dispositions de la loi pour la sécurité intérieure⁶⁶¹ et notamment sur la possibilité pour les forces de police et de gendarmerie de mettre en œuvre des traitements automatisés de données nominatives à des fins de sécurité publique et de police judiciaire⁶⁶². Dans leur décision, les Sages ont considéré « *qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant*

657ROUDIER (K.), « Le Conseil constitutionnel face à l'avènement d'une politique sécuritaire », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2016/2, n° 51, p. 38.

658TÜRK (P.), « Le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité dans le champ sécuritaire » in DIEMER (M.-O.), LATOUR (X.), TÜRK (P.) et VALLAR (C.), *Le juge et la sécurité nationale*, Mare et Martin Editions, Collection Droit de la sécurité et de la défense, Paris, 2019, p. 183.

659Conseil constitutionnel, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 et décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006.

660Conseil constitutionnel, décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015.

661Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

662Loi n° 2003-239, prec. cit., art. 21, 25 et 26.

les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et qu'il lui appartient notamment d'assurer la conciliation entre, d'une part, la sauvegarde de l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la protection de principes et de droits de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le respect de la vie privée et des autres droits et libertés constitutionnellement protégés »⁶⁶³. Par ailleurs, les juges estiment que les garanties entourant la mise en œuvre de ces traitements sont « de nature à assurer, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée »⁶⁶⁴. Le Conseil considère en effet objectivement que cette garantie est permise dans la loi par le contrôle exercé par le procureur de la République, par la définition des règles de mise à jour, d'effacement et d'accès aux données, par le renvoi à un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL des mesures d'application et par la modification de « l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 (sur le droit d'accès indirect) pour fixer les conditions et modalités selon lesquelles les données nominatives contenues dans les fichiers intéressant en particulier la sécurité publique peuvent être communiquées aux personnes intéressées »⁶⁶⁵. De fait, les Sages admettent que l'exercice des missions de la police et de la gendarmerie nationales justifie la création de fichiers nominatifs et que l'utilisation de ceux-ci n'est pas limitée à leur finalité. Effectivement, en ne s'opposant pas à l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire⁶⁶⁶, les Sages consacrent le principe de la « mémoire policière ». Surtout, pour la gendarmerie, cette décision permet de conserver son modèle généraliste caractérisé par l'absence de frontière hermétique entre l'exercice des missions de police judiciaire et administrative.

En 2006, cette jurisprudence est confirmée dans le cadre de l'examen de la loi relative à la lutte contre le terrorisme⁶⁶⁷. La loi prévoit la mise en œuvre de traitements automatisés de données à caractère personnel « recueillies à l'occasion de déplacements internationaux en provenance ou à destination d'États n'appartenant pas à l'Union européenne »⁶⁶⁸. Dans leur décision, les juges considèrent que ce dispositif « ne saurait porter atteinte à la liberté d'aller et venir »⁶⁶⁹,

663 Conseil constitutionnel, décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, consid. n°20.

664 *Ibid.*, consid. n°27.

665 BOYER (J.), « Fichiers de police judiciaire et normes constitutionnelles : quel ordre juridictionnel ? (Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 13 mars 2003 relative à la loi sur la sécurité intérieure, ou "Splendeurs et misères...") », *Les Petites affiches*, n°102, 2003, p. 10.

666 « Commentaire de la décision n°2003-467 DC du 13 mars 2003 », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n°15, 2003, p. 6.

667 Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

668 Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006, *prec. cit.*, art.7.

669 Conseil constitutionnel, décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, consid. n°16.

« ne porte pas atteinte au principe de la séparation des pouvoirs »⁶⁷⁰ et « qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public (...) et d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figure le respect de la vie privée »⁶⁷¹. La CNIL apparaît particulièrement réservée sur ce fichier puisqu'il constitue « une extension considérable des données collectées dans un domaine fondamental des droits individuels, la liberté d'aller et venir »⁶⁷². Pour autant, si « les mesures de police administrative susceptibles d'affecter le respect de la vie privée doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public »⁶⁷³, la prévention du terrorisme constitue indéniablement une motivation objective de ce principe. De plus, le fait qu'aucune contrainte physique ne soit exercée, la liberté individuelle, au sens de l'article 66 de la Constitution, n'est pas remise en cause.

Dans la décision n° 2015-713 DC relative à la loi renseignement de 2015, les Sages s'inscrivent dans la continuité des deux précédentes puisqu'à l'issue « d'une très longue décision de quatre-vingt-treize considérants, le Conseil constitutionnel n'a censuré que quelques dispositions »⁶⁷⁴. Il ne censure notamment pas des finalités qui paraissaient trop imprécises selon certains parlementaires⁶⁷⁵ en invoquant pour les déterminer « des définitions qui font implicitement référence à des incriminations pénales »⁶⁷⁶. Pourtant, si « la prévention du terrorisme » et de la « criminalité organisée » n'appelle aucune remarque, les notions « d'intérêts majeurs de la politique étrangère », de « forme républicaine des institutions » et de « violences collectives de nature à porter atteinte à la paix publique » apparaissaient particulièrement floues et imprécises. Ainsi, certains auteurs considèrent, peut-être de manière excessive, « qu'elles laissent à peu près le champ libre aux services de renseignement »⁶⁷⁷. La précision de ces concepts passe donc par leur nécessaire interprétation par les instances de contrôle dont le juge. Afin d'y parvenir, d'autres craignent « une surveillance liée à de simples manifestations »⁶⁷⁸ qui générera probablement d'utiles recours.

670 *Ibid.*, consid., n°17.

671 *Ibid.*, consid., n°18.

672 ROLIN (F.) et SALMA (S.), « Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste », *AJDA*, 2006, p. 979.

673 SCHOETTL (J.-E.), « La législation anti-terroriste à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité », *La Gazette du Palais*, n°38, 2006, p. 33.

674 VERPEAUX (M.), « La loi renseignement, entre sécurité et liberté – A propos de la décision du Conseil constitutionnel n°2015-713 DC du 23 juillet 2015 », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n°38, 14 septembre 2015, doct. 981.

675 Conseil constitutionnel, n°2015-713 DC du 23 juillet 2015, consid. n°10.

676 ROBLOT-TROIZIER (A.), « Un contrôle de constitutionnalité restreint sur les mesures de police administrative du renseignement », *Chronique de jurisprudence – Droit administratif et droit constitutionnel*, *RFDA*, 2015 p. 1195.

677 DESLAUNAY (O.) et OLLARD (R.), *op. cit.*, p. 10.

678 LATOUR (X.), « La relative au renseignement : un État de surveillance ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°40, 5 octobre 2015, 2286, p. 30.

Malgré ces interrogations, « le Conseil répond que la loi est suffisamment claire et précise dès lors qu'elle se réfère implicitement à des incriminations pénales identifiées »⁶⁷⁹.

S'agissant ensuite de la question d'une possible atteinte disproportionnée à la vie privée permise par la loi relative au renseignement, les juges « se contentent d'un contrôle a minima »⁶⁸⁰ au regard notamment du positionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme qui « s'interroge avec inquiétude sur le déplacement dangereux du curseur en matière de protection des libertés »⁶⁸¹ susceptible de conduire à « une substitution de l'état d'exception à l'état de droit »⁶⁸². Il est indéniable de dire que les moyens mis en œuvre sont pour certains particulièrement intrusifs. Les Sages balayaient cette critique en insistant sur la nécessaire proportionnalité des mesures garantie par le contrôle de la CNCTR et du Conseil d'État⁶⁸³. Pourtant, plusieurs orientations auraient permis de répondre à la dite « démesure et imprécision »⁶⁸⁴ des informations collectées. La première aurait été d'étendre à la police administrative du renseignement, les notions de procédure pénale « de raisons plausibles de soupçonner » et de « présence d'indices de nature à laisser penser que le comportement puisse avoir un lien avec les finalités ». Selon certains auteurs, cette disposition aurait permis de fonder les activités de renseignement sur l'existence de soupçons déterminés et non sur une dangerosité potentielle⁶⁸⁵. La seconde serait de « s'engager dans la voie courageuse de la définition et d'identification dans le texte »⁶⁸⁶ des données susceptibles d'être recueillies pour éviter que les interrogations qui pèsent en partie sur « le périmètre exact des personnes concernées par le recueil des données de connexion »⁶⁸⁷.

La question des mesures dérogatoires a par ailleurs suscité de nombreux commentaires. Si pour certains observateurs la procédure « d'urgence opérationnelle »⁶⁸⁸, censurée par le Conseil, n'apparaissait pas comme fondamentalement anti-constitutionnelle⁶⁸⁹, d'autres jugent inutile tant cette procédure que celle de « l'urgence absolue »⁶⁹⁰ qui consiste à se passer de l'avis

679ROBLOT-TROIZIER (A.), *op. cit.*, p. 1197.

680*Ibid.*, p. 1199.

681Commission nationale consultative des droits de l'Homme, *Avis sur le projet de loi relatif au renseignement*, communiqué de presse, 16 avril 2015.

682*Idem.*

683Conseil constitutionnel, n°2015-713 DC du 23 juillet 2015, consid. n°11.

684LAZERGES (C.) et HENRION-STOFFEL (H.), *op. cit.*, p. 762.

685DESLAUNAY (O.) et OLLARD (R.), *op. cit.*, p. 7.

686*Ibid.*, p. 8.

687LAZERGES (C.) et HENRION-STOFFEL (H.), *op. cit.*, p.763.

688La procédure d'urgence opérationnelle prévoyait, pour les services de renseignement, de se passer de l'autorisation du Premier ministre. Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel.

689DESLAUNAY (O.) et OLLARD (R.), *op. cit.*, p. 10.

690LAZERGES (C.) et HENRION-STOFFEL (H.), *op. cit.*, p.765.

de la CNCTR. Il est légitime de considérer que certaines situations nécessitent une forte réactivité. Il serait en effet particulièrement dommageable qu'un attentat puisse se produire en raison de l'inertie de services administratifs. Une solution équilibrée aurait été de renforcer suffisamment la CNCTR pour lui permettre de rendre un avis en moins d'une heure « *comme c'était le cas de la CNIS* »⁶⁹¹. Les dernières évolutions de l'organisation de la commission vont tout de même dans ce sens. Au lieu de cela, le législateur a choisi de réaffirmer les prérogatives de l'exécutif sur cette procédure dérogatoire.

Certains auteurs concluent en l'absence globale de censure à « *un repli du contrôle de constitutionnalité (...) dans un contexte d'affolement de la législation antiterroriste qui s'est ensuite inscrite dans un schéma plus large de politique sécuritaire* »⁶⁹². Si ces propos peuvent paraître excessifs, force est de constater que les conflits entre les droits et libertés fondamentaux et l'ensemble des dispositifs policiers se sont multipliés ces dernières années. Le rôle du Conseil constitutionnel est alors double. Il doit d'une part permettre leur résolution dans un souci d'équilibre, d'autre part assurer la distinction entre les deux objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherches des auteurs d'infractions. Les décisions rendues par les Sages dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité confirment ce rôle.

2. Un contrôle a posteriori autorisé par les questions prioritaires de constitutionnalité

Dans le contexte de la loi relative au renseignement en 2015, le Conseil constitutionnel a rendu trois décisions relatives à des questions prioritaires de constitutionnalités qui portent spécifiquement sur cette thématique⁶⁹³.

Dans sa saisine du 5 juin 2015, le Conseil constitutionnel doit se prononcer d'une part sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 246-1 à L. 246-5 du Code de la sécurité intérieure, d'autre part, sur l'absence de garanties particulières prévues pour certaines professions. Les articles du code visaient « *les règles qui régissent l'accès*

691 *Idem*.

692 ROUDIER (K.), *op. cit.*, p. 43.

693 Décision n°2015-478 QPC du 24 juillet 2015, *Association French Data Network et autres* ; Décision n°2016-590 QPC du 21 octobre 2016, *La Quadrature de Net et autres* ; Décision n°2017-648 QPC du 4 août 2017, *La Quadrature du Net et autres*.

aux données de connexion par l'autorité administrative »⁶⁹⁴. Cette décision intervient dans le contexte des discussions de la loi relative au renseignement qui sera promulguée le 24 juillet de la même année. Les associations requérantes évoquent une incompétence négative dans la détermination des modalités d'accès aux données de connexion et de leur définition trop imprécise. Les Sages se fondent alors sur les dispositions de l'article L.34-1 du Code des postes et communications électroniques pour écarter ce dernier grief⁶⁹⁵ et soulignent « que le législateur avait suffisamment défini la notion de données de connexion »⁶⁹⁶. Quant à l'absence de définition de la notion de « sollicitation du réseau », les requérants soutenaient que le « législateur n'avait pas exclu la possibilité pour les autorités administratives d'accéder directement aux données de connexion et non plus de se voir uniquement transmettre ces données par les opérateurs »⁶⁹⁷. Sur ce point le Conseil constitutionnel estime que « lorsque les données de connexion sont transmises en temps réel à l'autorité administrative, celles-ci ne peuvent être recueillies qu'après « sollicitation » de son réseau par l'opérateur ; que, par suite, les autorités administratives ne peuvent accéder directement au réseau des opérateurs (...) »⁶⁹⁸. Concernant enfin l'absence de garanties pour certaines professions telles que les avocats ou les journalistes, les Sages s'en remettent aux autorités de contrôle chargées de s'assurer de l'absence de manquement aux règles⁶⁹⁹.

Le 25 juillet 2016, le Conseil constitutionnel est saisi par les juges du Palais-Royal d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 811-5 du Code de la sécurité intérieure qui porte sur les interceptions des correspondances émises par voie hertzienne⁷⁰⁰. Cette disposition, créée par la loi n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances par voie des télécommunications, « prévoit ainsi que les captations de communications émises par voie hertzienne ne se trouvent régies ni par les dispositions du code de procédure pénale relatives aux interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire, ni par celles du CSI relatives aux interceptions de sécurité mises en œuvre par les services de renseignement »⁷⁰¹. En l'absence de contrôle de nécessité et de proportionnalité, cette disposition a été justement

694 Décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015 - Communiqué de presse.

695 Décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015, consid. n°11.

696 *Ibid.*, consid. n°12.

697 Décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015, commentaire, p. 15.

698 Décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015, consid. n°13.

699 *Idem.*

700 « Les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne ne sont pas soumises aux dispositions du présent livre, ni à celles de la sous-section 2 de la section 3 du chapitre Ier du titre III du livre Ier du code de procédure pénale », art. ancien L. 811-5 du Code de la sécurité intérieure.

701 LE BOT (O.), « L'oubli d'intégrer les communications hertziennes dans le droit commun du renseignement », *Constitution*, 2016, p. 653.

censurée par les Sages qui considèrent qu'elle porte « *une atteinte manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances résultant de l'article 2 de la Déclaration de 1789* »⁷⁰². Afin de permettre au législateur de s'adapter à cette inconstitutionnalité, le Conseil « *a fait usage de son pouvoir de modulation des effets dans le temps* »⁷⁰³ en différant l'abrogation de cet article au 31 décembre 2017⁷⁰⁴. En l'espèce, cette décision « *témoigne de la complémentarité, pour la protection des droits et libertés constitutionnels, des contrôles de constitutionnalité exercés a priori et a posteriori dans la mesure où le Conseil constitutionnel constate l'inconstitutionnalité d'une disposition législative contenue dans une loi ayant fait l'objet d'un contrôle sur le fondement de l'article 61 de la Constitution* »⁷⁰⁵.

Enfin, dans sa décision n°2017-648 QPC du 4 août 2017, le Conseil constitutionnel doit se prononcer sur la conformité de l'article L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2015 puis modifiée par la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence⁷⁰⁶. Les requérants soutiennent que les dispositions prévues par cet article, en l'espèce l'élargissement du champ des personnes dont les connexions peuvent être recueillies en temps réel et le prolongement de la durée de l'autorisation de deux mois à quatre mois renouvelable, porteraient atteinte au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances. Pour les Sages, le secret des correspondances est tout d'abord hors de cause « *puisque seules les données de connexion sont rendues accessibles à l'administration* »⁷⁰⁷. S'agissant ensuite du respect de la vie privée, le Conseil valide les dispositions « *au nom des garanties dont le législateur a entouré les pouvoirs de l'administration* »⁷⁰⁸. Implicitement, il reconnaît ainsi que les contrôles mis en œuvre sont suffisants pour garantir les libertés. Sur l'élargissement du périmètre des personnes susceptibles d'être visées par cette technique, les juges admettent

702 Décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016, consid. n°9.

703 DEBAETS (E.), « Les interceptions militaires devant le Conseil constitutionnel, *AJDA*, 2017, p. 753.

704 Le nouveau cadre légal des interceptions hertziennes a été défini par la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 introduisant dans le Code de la sécurité intérieure l'article L. 852-2.

705 BONNET (J.) et ROBLOT-TROIZIER (A.), « Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Lextenso, n°55-56, 2017/2, p. 117.

706 « *I.- Dans les conditions prévues au chapitre Ier du titre II du présent livre et pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, peut être individuellement autorisé le recueil en temps réel, sur les réseaux des opérateurs et des personnes mentionnés à l'article L. 851-1, des informations ou documents mentionnés au même article L. 851-1 relatifs à une personne préalablement identifiée susceptible d'être en lien avec une menace. Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'une ou plusieurs personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation, celle-ci peut être également accordée individuellement pour chacune de ces personnes. II.- L'article L. 821-5 n'est pas applicable à une autorisation délivrée en application du présent article* », art. ancien L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure.

707 PIAZZON (T.), « Chronique de droit privé », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Lextenso, n°58, 2018/1, p. 109.

708 *Idem*.

qu'il soit désormais étendu à la « *personne préalablement identifiée susceptible d'être en lien avec une menace* »⁷⁰⁹, sans pourtant préciser la nature de ce lien. Ils censurent cependant la deuxième extension qui concerne l'entourage de la personne visée⁷¹⁰. Il est intéressant ici de constater que les Sages ne censurent pas l'accroissement du nombre de personnes visées, mais l'absence de précision du nombre d'autorisations simultanément en vigueur⁷¹¹. Cette censure peu contraignante a donc été aisément prise en compte par la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 en intégrant cette précision (déjà mentionnée à l'art. L. 852-1 VI CSI) à l'article L. 851-2 du Code de la sécurité intérieure⁷¹². Les deux élargissements du cercle des personnes concernées par cet accès sont donc pleinement intégrés au code.

Au travers de ces trois décisions, il convient de souligner que le Conseil constitutionnel a validé les mesures mises en œuvre pour encadrer le recours aux techniques de recueil du renseignement en s'assurant qu'elles soient de nature à opérer « *une conciliation équilibrée entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée* »⁷¹³. Pourtant, quelques zones d'ombre et imprécisions demeurent, laissant supposer que les Sages auront à nouveau à se prononcer sur certaines dispositions.

709 Dans la version antérieure cette technique visait « *la personne préalablement identifiée comme présentant une menace* ».

710 « *Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'une ou plusieurs personnes appartenant à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation sont susceptibles de fournir des informations au titre de la finalité qui motive l'autorisation, celle-ci peut être également accordée individuellement pour chacune de ces personnes* », art. ancien L. 851-2, I du Code de la sécurité intérieure.

711 Décision n°2017-648 QPC du 4 août 2017, consid. n°11.

712 « *Le nombre maximal des autorisations délivrées en application du présent article en vigueur simultanément est arrêté par le Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. La décision fixant ce contingent et sa répartition entre les ministres mentionnés au premier alinéa de l'article L. 821-2 ainsi que le nombre d'autorisations d'interception délivrées sont portés à la connaissance de la commission* », art. L. 851-2, I bis du Code de la sécurité intérieure.

713 Décision n°2017-648 QPC du 4 août 2017.

Section 3 : Le parlement, un rôle d'information plutôt que de contrôle pour la gendarmerie

Conformément à l'article 24 alinéa 1^{er} de la Constitution, le Parlement « *contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques* ». Puisque « *le renseignement est une politique publique au sens de la loi organique sur les finances publiques (LOLF) de 2001* »⁷¹⁴, il semble dès lors cohérent que le Parlement s'en empare, évitant ainsi que perdure « *un angle mort de la transparence* »⁷¹⁵. La création, certes tardive, de la délégation parlementaire au renseignement en 2007 permet de répondre à cette exigence démocratique quand bien même « *la surveillance du Parlement porte également en soi des dangers comme le manque d'expérience et de professionnalisme des parlementaires ou les fuites de renseignements sensibles dans la presse ou le grand public* »⁷¹⁶(A). Au delà de ce contrôle spécifique et malgré l'absence de pouvoir de contrainte, l'action du Parlement s'exerce également au sein des commissions permanentes et des commissions d'enquête. La gendarmerie utilise largement ces vecteurs comme des capacités d'influence pour informer les plus hautes instances de l'État sur sa situation dans le monde du renseignement (B).

A. Un contrôle relativement détaché par la délégation parlementaire au renseignement

La création tardive d'une délégation parlementaire au renseignement permet d'asseoir la légitimité d'une politique publique de renseignement dans « *une démocratie moderne ayant atteint un certain stade de maturité* »⁷¹⁷. En effet, « *pareille lacune participait à la délégitimation de l'action des services de renseignement, à un climat de suspicion puisqu'elle laissait l'exécutif seul maître d'un domaine stratégique, sans contre pouvoir* »⁷¹⁸. Elle permet désormais aux parlementaires

714 COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2015, p. 264.

715 Rapport public du Conseil d'État, *Études et Documents*, n°47, La Documentation française, 1995.

716 Commission européenne pour la démocratie et le droit, *Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité*, Étude n° 388/2006, Strasbourg, 11 juin 2007, p. 6.

717 URVOAS (J.-J.) et LOROT (P.), « Les enjeux du contrôle et de l'efficacité du renseignement français », *Géoéconomie*, n°67, 2013, p. 33.

718 VADILLO (F.), « Contrôle parlementaire des services de renseignement : les nécessaires adieux à l'adolescence », *L'Hétairie*, 27 mai 2018, disponible sur <https://www.lhetairie.fr/single-post/controle-parlementaire-services-de-renseignement>, consulté le 9 juillet 2018.

d'assurer une surveillance permanente des services (1). Cependant, la lecture de sa production ne permet pas de mettre en évidence un contrôle précis du Parlement notamment vis-à-vis des services du « deuxième cercle » comme la gendarmerie (2).

1. Un contrôle parlementaire récent et opportun, encore perfectible

La question d'un contrôle parlementaire des activités de renseignement s'est surtout posée à la suite de l'affaire du « Rainbow Warrior » en 1985 pour laquelle aucune enquête parlementaire n'a été mise en place malgré les intentions de certains membres de la représentation nationale⁷¹⁹. Suite à cet événement, le groupe communiste encourage pourtant rapidement la création « d'une délégation parlementaire permanente chargée de veiller à ce que les activités des services de sécurité extérieure soient conformes aux exigences de sécurité et d'indépendance de la France, aux règles de droit française et internationales, aux principes de souveraineté des peuples et des droits de l'homme »⁷²⁰. Cette demande restée sans suite, il faut désormais attendre la fin des années 2000 pour que cette question soit de nouveau débattue au plus haut sommet de l'État dans le contexte de la révélation des « écoutes de l'Élysée ». Ainsi, un rapport « tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement »⁷²¹ est porté favorablement par l'Assemblée nationale suite à la proposition de loi déposée par M. Paul QUILÈS⁷²². Le Sénat est également concerné par cette problématique et propose la création d'un contrôle parlementaire du renseignement⁷²³. Malgré une certaine convergence de vue sur cette nécessité, le projet ne se concrétise pas en raison « des réticences de la majorité à voir le Parlement s'immiscer dans des prérogatives qui relèvent de l'exécutif »⁷²⁴.

719FAURE (C.), *Aux services de la République, du BCRA à la DGSE*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2004, p. 689.

720LECOMTE (C.), *Coulez le Rainbow Warrior*, Messidor Scanéditions, Paris, 1985, p. 47.

721PRAECHT (A.), « Rapport tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement », Commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (n°1497) de M. Paul QUILÈS et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement », Assemblée nationale, n°1951, 23 novembre 1999.

722Proposition de loi de M. Paul QUILÈS et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, n° 1497, déposée le 25 mars 1999 et renvoyée à la commission de la défense nationale et des forces armées.

723VINÇON (S.), BRISEPIERRE (P.), CALDAGUÈS (M.), CALJEMANE (R.), GOULET (D.), HUSSON (R.), de LA MALÈNE (C.) et Del ICCHIA (R.), « Proposition de loi modifiant l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant création de comités parlementaires d'évaluation de la politique nationale de renseignement à l'Assemblée nationale et au Sénat », Sénat, n°236, 23 février 1999.

724FAURE (C.), *op. cit.*, p. 695.

En 2007, la France était « *pratiquement le seul pays démocratique occidental à ne pas disposer d'une structure parlementaire ou para-parlementaire de contrôle des services de renseignement* »⁷²⁵. En effet, les grandes démocraties bénéficient depuis les années 1970 de structures de contrôle parlementaire du renseignement. Ainsi, les États-Unis disposent de deux Commissions de supervision des activités de renseignement depuis l'*Intelligence Oversight Act* de 1980, les italiens d'un Comité parlementaire de contrôle depuis 1977, les allemands de la *parlamentarische Kontrollkommission* dès 1979 et les britanniques de l'*Intelligence and Security Committee* depuis l'*Intelligence Services Act* de 1994. Pour pallier ce manque, un projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement est une nouvelle fois déposé⁷²⁶. Il s'agit de faire évoluer une « *conception abusive du domaine réservé de l'exécutif qui a trop longtemps tenu le Parlement à l'écart* »⁷²⁷. La loi qui en découle⁷²⁸ permet d'insérer l'article 6 nonies à l'ordonnance 58-100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires⁷²⁹. Au regard de cette historicité politiquement compliquée, les observateurs voient en « *la DPR un enfant du miracle* »⁷³⁰. Désormais, la délégation parlementaire au renseignement « *exerce le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évalue la politique publique en ce domaine* »⁷³¹. Composée de huit parlementaires à part égale du Sénat et de l'Assemblée nationale et habilités au secret de la défense nationale, elle est un organe commun aux deux assemblées. Ses prérogatives sont progressivement étendues⁷³². Elle dispose d'un droit général à l'information et elle est autorisée à entendre les différents directeurs des services de renseignement mais aussi « *le Premier ministre, les ministres compétents, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, le coordonnateur national du renseignement, le directeur de l'Académie du renseignement ainsi que les directeurs en fonction des services spécialisés de*

725MARSAUD (A.), « Rapport sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°2681, 16 novembre 2005, p. 401.

726Sénat, projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement, n°326, 22 février 2007.

727GARREC (R.), « Rapport sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement », Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°337, 20 juin 2007, p. 9.

728Loi n°2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une Délégation parlementaire au renseignement, 10 octobre 2007.

729Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

730Propos tenus par M. Philippe HAYEZ lors du colloque sur « les 10 ans de la délégation parlementaire au renseignement », Assemblée nationale, Paris, le 22 novembre 2018.

731Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, I.

732Et notamment par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

renseignement. La délégation peut également entendre les directeurs des autres administrations centrales ayant à connaître des activités des services spécialisés de renseignement »⁷³³. En revanche, son contrôle ne peut s'exercer sur les activités en cours et sur l'aspect opérationnel des actions conduites⁷³⁴.

L'extension des prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement transparait dans les rapports publics qu'elle produit annuellement. En seulement trois ans, elle a multiplié par huit le volume de ses réflexions⁷³⁵. Pour autant, malgré ces indéniables et nécessaires avancées, le contrôle parlementaire du renseignement demeure perfectible sur plusieurs points. Tout d'abord, le droit à l'information de la délégation est toujours assez limité puisqu'elle n'est pas autorisée à avoir accès à l'ensemble des documents⁷³⁶. Il serait possible de faire évoluer cette contrainte en autorisant la délégation à disposer d'un droit de regard général sur l'ensemble de la documentation des services tout en octroyant à leur ministre de tutelle un droit de veto sur certains. Cette évolution pourrait également concerner les documents produits par l'inspection des services de renseignement auxquels elle n'a pas accès. Ensuite, le sous-dimensionnement de ses moyens ne lui permet pas « d'utiliser tout son potentiel »⁷³⁷. En effet, la délégation n'est composée que de huit membres et ne dispose pas d'administrateurs à temps complet dans chaque Chambre. Le contrôle s'effectue donc en fonction des moyens, ce qui fait dire à une ancienne présidente de la délégation « qu'en matière de contrôle, on en dit beaucoup, on en fait peu »⁷³⁸. Cette faiblesse des moyens peut s'expliquer par une certaine méconnaissance de cette délégation. Dans ce cadre, sa présidence, tournante chaque année⁷³⁹, ne facilite pas la professionnalisation et l'acculturation des parlementaires, freinant ainsi son développement. Pour autant, s'il semble opportun de faire évoluer les moyens du contrôle parlementaire, le coordonnateur du renseignement évoque quelques lignes rouges à ne pas franchir telles que « l'anonymat des agents doit être garanti pour leur propre

733Ibid., art. 12.

734Ordonnance n°58-1100 préc., art. 6 nonies I al. 5.

735La rapport de la délégation parlementaire au renseignement de 2012 comprend une vingtaine de pages tandis que celui de 2015 près de 170.

736« Ces documents, ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter ni sur les opérations en cours de ces services, ni sur les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard, ni sur les procédures et méthodes opérationnelles, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement », Ordonnance n°58-1100 préc., art. 6 nonies I al. 6.

737Propos tenus par M. Philippe BAS lors du colloque sur « les 10 ans de la délégation parlementaire au renseignement », Assemblée nationale, Paris, le 22 novembre 2018.

738Propos tenus par Mme Patricia ADAM lors du colloque sur « les 10 ans de la délégation parlementaire au renseignement », Assemblée nationale, Paris, le 22 novembre 2018.

739« La fonction de président de la délégation est assurée alternativement, pour un an, par un député et un sénateur, membres de droit », Ordonnance n°58-1100 préc., art. 6 nonies II.

sécurité, les instructions particulières du chef de l'État doivent rester confidentielles, les liaisons avec les services partenaires étrangers doivent être préservées au titre de la règle du « tiers service » et enfin le contrôle ne doit pas s'exercer sur les opérations en cours »⁷⁴⁰. Pour l'heure, la place donnée au contrôle parlementaire des activités de renseignement semble demeurer dans une certaine tradition juridique française où l'on considère que ce domaine relève surtout de l'exécutif. Pour les services, « l'absence d'assurance sur la confidentialité des informations recueillies lors des contrôles »⁷⁴¹ ne favorise pas un effort de transparence. En effet, si les parlementaires qui siègent à la DPR sont habilités au secret de la défense nationale, on peut légitimement s'interroger sur les sanctions susceptibles de les frapper en cas de non respect de leurs obligations de discrétion « compte tenu du principe de séparation des pouvoirs et de celui d'irresponsabilité qui protègent souvent les parlementaires »⁷⁴².

2. Le regard relativement détaché de la délégation parlementaire au renseignement sur la SDAO

Considérant les prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement, les actions conduites par la SDAO font, théoriquement, l'objet de son contrôle⁷⁴³. La publicité de ces travaux est assurée par la diffusion de son rapport annuel d'activité.

Dans ce cadre, le rapport d'activité de la délégation pour l'année 2014 prend acte de la création de la SDAO et mesure « les enjeux qui appellent sa vigilance sur l'articulation entre les missions et les moyens »⁷⁴⁴ parmi les services du ministère de l'Intérieur. La délégation critique « le recours déposé par un syndicat de police devant le tribunal administratif afin de contester la

740Propos tenus par M. Pierre BOUSQUET DE FLORIAN lors du colloque sur « les 10 ans de la délégation parlementaire au renseignement », Assemblée nationale, Paris, le 22 novembre 2018.

741TÜRK (P.), « Le contrôle parlementaire des activités de renseignement » in JAIDANE (R.) et VALLAR (C.), *Le contrôle parlementaires des opérations de sécurité et de renseignement. Droit français – Droit tunisien*, LexisNexis, Paris, 2019, p.91.

742Idem.

743« Un rapport annuel de synthèse exhaustif des crédits consacrés au renseignement et le rapport annuel d'activité des services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure et des services autorisés par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article L. 811-4 du même code, à recourir à certaines techniques mentionnées au titre V du livre VIII dudit code, concernant leurs activités de renseignement. Des éléments d'appréciation relatifs à l'activité générale et à l'organisation des services spécialisés de renseignement et des services autorisés par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article L. 811-4 du même code, à recourir à certaines techniques mentionnées au même titre V, concernant leurs activités de renseignement », Ordonnance n°58-1100 préc., art. 6 nonies I, et 4.

744URVOAS (J.-J.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014 », Assemblée nationale n°2482, Sénat n° 201, 18 décembre 2014, p. 10.

nomination d'un militaire à la tête d'un des services locaux »⁷⁴⁵ et encourage les entités à « *une meilleure collaboration* »⁷⁴⁶. Le regard qu'elle porte sur l'organisation et les finalités de la SDAO est cohérent mais la délégation souligne surtout les difficultés liées à sa création, à savoir « *l'émoi suscité au sein de la police nationale* » et la nécessaire clarification de son positionnement tant institutionnel que juridique⁷⁴⁷. Pour l'année 2015, la DPR prend de nouveau acte de la création de la SDAO et auditionne se faisant son commandant. Sur le fond, le rapport de la délégation constate la montée en puissance des effectifs de la SDAO qui restent au demeurant très modestes⁷⁴⁸. Concernant le périmètre juridique de ses prérogatives, elle s'étonne de leur « *définition très large* » risquant notamment de porter atteinte à « *la crédibilité de l'action des services de renseignement (...) conditionnée par le nombre limité de services effectuant des tâches de renseignement* »⁷⁴⁹. Elle émet enfin trois recommandations dont deux concernent les enjeux de coopération avec le SCRT⁷⁵⁰. Les rapports pour les années 2016 et 2017 marquent un certain retrait de la délégation parlementaire au renseignement de la question des services du « deuxième cercle ».

A la lecture de ces différents rapports, il convient de souligner que la délégation n'a réellement « contrôlé » l'action de la SDAO qu'au moment de sa création et de la définition de ses prérogatives par la loi de juillet 2015 relative au renseignement. Les enjeux de coopération et de rationalisation ne sont pas évoqués. Par ailleurs, les recommandations évoquées, bien que relativement pratiques (formation, ressources humaines), ne sont pas suivies d'effets. Plusieurs raisons sont susceptibles d'expliquer ce *statu quo*. Tout d'abord, les recommandations de la délégation parlementaire au renseignement n'ont aucun caractère contraignant. Il s'agit de simples observations destinées à éclairer les décideurs, à charge pour ces derniers de les

745 URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, p. 116.

746 *Idem*.

747 « À terme, la question de l'appartenance de la SDAO à la communauté du renseignement, de sa participation aux formations dispensées par l'Académie du renseignement ainsi que de son usage de techniques spéciales d'enquête (recueil des données techniques de connexion, interceptions de sécurité, cyber-patrouilles...) méritera un examen attentif. Pour le moment, la Délégation parlementaire au renseignement se contente de plaider pour un renforcement du continuum du renseignement intérieur et, à ce titre, pour des évolutions statutaires et effectives qui s'inscriraient dans cette dynamique » in URVOAS (J.-J.), *op. cit.*, p. 123.

748 « La SDAO ne totalisait que 39 personnels lorsqu'elle a été créée au 1er janvier 2014. Elle compte désormais 67 personnels » in RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, p. 23.

749 *Ibid*, pp. 40-41.

750 « Proposition n° VI-6 : Étoffer la coopération opérationnelle entre le SCRT et la Gendarmerie sans recourir à des nominations croisées ;

Proposition n° VI-12 : Mutualiser les formations entre le SCRT et la SDAO sur les points de convergence;

Proposition n° VI-18 : Réfléchir au cadre juridique des activités de la SDAO (moyens techniques et protection des agents) », RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, pp. 142-143.

appliquer ou non. Ensuite, la légitimité même de la délégation n'est pas forcément reconnue par des institutions qui ont souvent davantage de comptes à rendre à l'exécutif qu'à la représentation nationale. Enfin, ces recommandations se heurtent surtout à des approches corporatistes des institutions qui ne veulent pas voir des intervenants extérieurs s'immiscer dans des équilibres parfois complexes.

En parallèle, ce constat traduit d'une part un certain manque de moyens de la délégation qui n'a pas évolué malgré l'élargissement de la communauté française du renseignement, de l'autre, un manque de connaissance ou de maîtrise des enjeux par ses membres qui se concentrent sur le « premier cercle ». Ce dernier point n'est d'ailleurs pas contredit par un membre de la DPR qui admet une certaine « *méconnaissance des enjeux liés aux services du « deuxième cercle » et leur nécessaire prise en compte par la délégation* »⁷⁵¹. En l'espèce donc, le contrôle parlementaire spécifique sur les services du « deuxième cercle », dont la SDAO, est surtout théorique.

B. Les commissions parlementaires, véritables relais d'information de la problématique du renseignement dans la gendarmerie

« *Dans le système parlementaire français, les commissions permanentes sont le lieu privilégié et l'instrument par excellence du contrôle parlementaire dans son volet d'information et de contrôle de l'action publique* »⁷⁵². Pour cette raison, il n'est pas étonnant que l'évocation de la problématique du renseignement dans la gendarmerie soit régulièrement abordée par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale (1). Le Sénat apporte également son regard au travers de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ou des finances (2). En parallèle, les commissions d'enquête parlementaire⁷⁵³ créées dans le contexte de la lutte contre le terrorisme apportent un éclairage parfois pertinent

751Entretien réalisé avec M. Jean-Noël BUFFET, sénateur, membre de la délégation parlementaire au renseignement, 26 juin 2018.

752IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Études de l'IRSEM, n°22, 2012, p. 46.

753« *Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée* », art. 51-2 de la Constitution.

dont les conclusions sont souvent suivies d'effet, notamment pour ce qui concerne la gendarmerie (3).

1. La riche évocation de la fonction renseignement de la gendarmerie par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale

Pendant les auditions réalisées par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale dans le cadre notamment des projets de loi de finances, le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) évoque devant la représentation nationale les grandes orientations de l'arme. Depuis 2014, la problématique du renseignement est largement abordée chaque année, permettant ainsi d'en saisir les enjeux institutionnels.

Dès 2014, le général FAVIER souligne l'importance du renseignement et revient sur la création de la SDAO « *qui s'intègre au dispositif de renseignement territorial en exploitant pleinement la force de la gendarmerie qui tient à son maillage (...) en capacité de capter certains signaux faibles* »⁷⁵⁴.

En 2015, la représentation nationale s'interroge, sans réponse, sur les affectations des « *184 postes de gendarmes supplémentaires* »⁷⁵⁵ permis par le premier « *plan de lutte contre le terrorisme* »⁷⁵⁶ mis en œuvre après les attentats de janvier 2015. Une réponse est apportée en 2016 à la destination de ses militaires lorsque le DGGN évoque « *la création de 25 antennes du renseignement territorial*⁷⁵⁷ auxquelles d'autres s'ajouteront en 2017 »⁷⁵⁸. Sur les 184 postes alloués à la gendarmerie, 100 sont donc destinés à renforcer le renseignement territorial et non la chaîne autonome du renseignement de la gendarmerie. Les autres postes ont permis de créer « 29

754ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2015 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°7, Assemblée nationale, 8 octobre 2014, p.3.

755ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2016 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°6, Assemblée nationale, 8 octobre 2015, p.5.

756Ce premier plan de lutte contre le terrorisme se traduit notamment par un renforcement des effectifs de gendarmes et de policiers. <https://www.gouvernement.fr/antiterrorisme-manuel-valls-annonce-des-mesures-exceptionnelles>, consulté le 25 septembre 2017.

757Les antennes du renseignement territorial sont le plus souvent armées par deux militaires de la gendarmerie. Implantées en zone de compétence de la gendarmerie, elles dépendent pour emploi du service départemental du renseignement territorial. Ce dispositif fait l'objet d'un développement complet dans la deuxième partie.

758ADAM (P.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2017 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°11, Assemblée nationale, 18 octobre 2016, p.3.

cellules d'observation et de surveillance, chargées de contribuer à la recherche du renseignement »⁷⁵⁹ mais située dans la chaîne fonctionnelle de la police judiciaire et non du renseignement.

L'année 2016 est particulièrement riche puisque la question du renseignement dans la gendarmerie est largement abordée dans le cadre d'une audition sur « *le rôle de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité du territoire national* »⁷⁶⁰ ainsi que pour le projet de loi de finances 2017⁷⁶¹. Dans la première audition, la question du renseignement est centrale. Pour le directeur général, « *la montée en puissance s'est traduit par (...) un effort particulier sur le renseignement territorial et (...) la création sur trois ans de 75 antennes (...); le développement des capacités en matière d'analyse prédictive, de renseignement criminel et d'observation-surveillance (...) et le resserrement des liens avec les services spécialisés* »⁷⁶². Par ailleurs, le général Favier n'écarte pas les problèmes de structure du renseignement⁷⁶³ ainsi que « *les difficultés pour la gendarmerie à faire valoir ses capacités en termes de remontée de l'information générale* »⁷⁶⁴. En évoquant le projet de loi de finances pour 2017, le DGGN confirme l'absence de renforcement de la chaîne de renseignement de l'arme en soulignant que « *200 postes viendront renforcer les unités territoriales (...) et 55 postes seront affectés dans les antennes du renseignement territorial* »⁷⁶⁵. Considérant le contexte dans lequel la gendarmerie s'est vue reconnaître de larges prérogatives depuis la fin de l'année 2015, le constat est d'autant plus sévère lorsque le DGGN observe que « *la SDAO a reçu quatre effectifs supplémentaires dans le cadre du plan de renforcement. En tout et pour tout, vingt-six personnels sont dans la fonction de renseignement proprement dite. En comparaison, le service central du renseignement territorial compte 300 personnes* »⁷⁶⁶. Par ailleurs, le DGGN revient sur le décloisonnement de l'information entre les différents services et sur la nécessité de

759 *Idem*.

760 ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le rôle de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité sur le territoire national », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°40, Assemblée nationale, 23 mars 2016.

761 ADAM (P.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2017 », *prec. cit.*

762 ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le rôle de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité sur le territoire national », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°40, Assemblée nationale, 23 mars 2016, p. 2.

763 « *Afin de conforter ce haut niveau de coopération, il me paraîtrait également opportun de réfléchir au positionnement du service central du renseignement territorial (SCRT). On aurait alors, en complément de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et de la DGSI qui font de l'information spécialisée, une chaîne de renseignement qui me paraîtrait plus performante* » in *Ibid.*, p. 5.

764 *Idem*.

765 ADAM (P.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2017 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°11, Assemblée nationale, 18 octobre 2016, p.3.

766 *Ibid.*, p.14.

« développer un état d'esprit particulier consistant à passer du besoin d'en connaître au devoir d'en partager »⁷⁶⁷. Derrière ces propos, il s'agit aussi d'évoquer les relations parfois très distantes entre les services et notamment vis à vis de la DGSI. Pour le général LIZUREY « le service localement compétent doit savoir quelles menaces sont présentes chez lui, alors que ce n'est pas toujours le cas actuellement. Il arrive en effet que des services découvrent, après un événement ou une opération, que des personnes dangereuses étaient présentes dans leur secteur ». En d'autres termes, la DGSI doit partager l'information sur les individus qu'elle suit dans la zone de compétence de la gendarmerie. Enfin, le DGGN livre sa perception sur les conclusions de la commission d'enquête FENECH-PIETRASANTA⁷⁶⁸.

Lors de l'audition pour la loi de finances 2018⁷⁶⁹, le renseignement fait de nouveau l'objet de développements notamment au titre des tensions générées avec les syndicats policiers au sujet des services départementaux du renseignement territorial qui sont commandés par des officiers de gendarmerie⁷⁷⁰. La question des antennes du renseignement territorial, « dont le retour d'expérience est très positif »⁷⁷¹, est aussi de nouveau posée.

En octobre 2018, le DGGN revient dans ses propos liminaires sur le fait que la gendarmerie « a fait son entrée à la direction générale de la sécurité intérieure, ce qui a constitué un grand moment »⁷⁷². De même, la gendarmerie « bénéficiera à partir de 2019 de transferts d'effectifs, à hauteur de 27 équivalents temps plein (ETP) par an – 54 en 2019, où elle obtiendra le bénéfice simultané de deux annuités – en provenance du programme 176 « Police nationale », ce qui lui permettra d'augmenter le nombre de militaires affectés au dispositif de renseignement territorial. Une dynamique est enclenchée, grâce à laquelle le renseignement territorial est maintenant un outil partagé, permettant aux forces de sécurité intérieure d'être plus efficaces »⁷⁷³. Si nous reviendrons plus en avant sur le positionnement de la gendarmerie avec le SCRT, force est de constater, au titre des différentes auditions réalisées par les parlementaires depuis 2014, que la gendarmerie investit davantage dans le renseignement territorial que dans sa propre organisation.

767 *Ibid.*, p.18.

768 Voir B infra.

769 BRIDEY (J.-J.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2018 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°07, Assemblée nationale, 10 octobre 2017.

770 En 2017, six services départementaux du renseignement territorial sont commandés par des officiers de gendarmerie.

771 BRIDEY (J.-J.), *op. cit.*, p.25.

772 BRIDEY (J.-J.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2019 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°09, Assemblée nationale, 16 octobre 2018, pp. 2-3.

773 *Idem.*

2. La prise en compte progressive par le Sénat de la problématique du renseignement au sein de la gendarmerie

Dans la continuité des constats dressés par la commission de l'Assemblée nationale, le Sénat apparaît également sensible à la problématique du renseignement en gendarmerie. Ainsi, dès 2009, la chambre haute considère qu'il convient de prendre en compte les évolutions législatives inhérentes à la loi relative à la gendarmerie au travers d'une « unification véritablement aboutie de cette fonction, actuellement partagée entre la police et la gendarmerie nationales »⁷⁷⁴.

En 2010, le Sénat réaffirme l'autonomie d'action de la gendarmerie dans le domaine du renseignement tout en rappelant le rôle de centralisation de la SDIG et les éléments de coordination entre les deux institutions⁷⁷⁵. Plus tard, sa vision sur ce sujet change. Ainsi en 2015, il est évoqué « un retour en arrière lié à la décision de créer un service dédié concurrent au sein de la gendarmerie, faisant ainsi passer le nombre de services de renseignement intérieur de 3 à 4 »⁷⁷⁶. La même année, un rapport fouillé revient sur cette critique en soulignant que « la réforme de 2013 a abouti à la création de la SDAO au sein de la gendarmerie, alors même que l'on assiste à une hybridation croissante des forces de police et de gendarmerie au sein du renseignement territorial »⁷⁷⁷. Pour son rapporteur, ces réformes « n'ont pas permis de mettre fin au climat de défiance entre les services au plan territorial »⁷⁷⁸. Le Sénat, très critique sur l'organisation du renseignement de proximité, prône pour un « rapprochement entre le SCRT et la SDAO »⁷⁷⁹.

774 DE MONTESQUIOU (A.), « Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2010, adopté par l'Assemblée nationale, Tome III, Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, annexe n°28 Sécurité », Sénat, n° 101, 19 novembre 2009, p. 49.

775 « Quelques principes intangibles ont été posés au préalable, à savoir : la confirmation de la vocation des deux institutions à recueillir, à exploiter et à transmettre de l'information, d'une part ; la place et le rôle des services départementaux d'information générale (SDIG), comme héritiers des anciens services des renseignements généraux, d'autre part ; le fait que le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant de groupement ont naturellement vocation à porter directement à la connaissance de l'autorité préfectorale tout événement relevant de leur compétence, ainsi que tout élément d'ambiance sur un fait particulier, notamment en matière d'ordre public. Les productions écrites doivent être parallèlement transmises au SDIG dans le cadre de son rôle de centralisation des informations émanant de la police et de la gendarmerie » in FAURE (J.), « Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2011, adopté par l'Assemblée nationale, Tome IX Sécurité – Gendarmerie nationale, Sénat, n° 112, pp. 14-15.

776 DOMINATI (P.), « Rapport général au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2016, adopté par l'Assemblée nationale, Tome III, Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, annexe n°29 a Sécurité », Sénat, n° 164, 19 novembre 2015, p. 22.

777 DOMINATI (P.), « Rapport d'information au nom de la commission des finances sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » », Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 29.

778 *Ibid.*, p. 33.

779 *Ibid.*, p. 59.

L'année suivante, la position du Sénat change de nouveau. « *La montée en puissance de la fonction renseignement dans la gendarmerie nationale* » fait l'objet d'un développement conséquent dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année 2017⁷⁸⁰. S'agissant de la SDAO, le rapport revient à la fois sur les missions, les moyens et la coordination avec les autres services. Pour son rapporteur, il s'agit ici, « *trois ans après la création de ce nouveau service, de faire le bilan de son activité et de s'interroger sur l'efficacité de sa coordination avec le Service central du renseignement territorial (SCRT)* »⁷⁸¹. Cette présentation constitue la première synthèse publique sur le renseignement dans la gendarmerie. Comparé aux discours des années précédentes, le propos se veut ici davantage positif en accentuant sur les progrès réalisés et souligne surtout la nécessité d'une fonction autonome au sein de l'arme⁷⁸². Entre les lignes, le rapport souligne une spécificité de la SDAO. Elle est avant tout un service « *de synthèse et d'analyse de l'information disponible avant sa diffusion* »⁷⁸³ et non un service de renseignement au sens plus classique du terme, quand bien même elle « *dispose en réalité de la quasi-totalité des techniques nouvelles autorisées par la loi pour les services du premier cercle* »⁷⁸⁴. La question de la coopération avec les autres services tels que le SCRT ou la DGSI est également posée. Si pour le SCRT les interrogations sont globalement levées⁷⁸⁵, on constate une absence de formalisation de la coopération avec la DGSI.

Il convient enfin de mentionner que l'ancrage territorial de la gendarmerie lui permet de parfois bénéficier de la proximité bienveillante des élus locaux. Certains d'entre eux, devenus parlementaires, peuvent être approchés afin d'intégrer par exemple la réserve citoyenne de la gendarmerie⁷⁸⁶. De fait, si elle constitue pour certains « *un moyen de distribuer à bon compte des grades et faire plaisir à des individus, élus, journalistes* »⁷⁸⁷, la réserve citoyenne

780 GOURNAC (A.) et BOUTANT (M.), « Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2017, adapté par l'Assemblée nationale, Tome XI Sécurité : gendarmerie nationale », Sénat, n°142, 24 novembre 2016, p. 36.

781 *Ibid.*, p.37.

782 « *Par ailleurs, la gendarmerie a besoin d'avoir un service de renseignement en propre et perdrait beaucoup en opérationnalité à dépendre d'une nouvelle direction qui serait probablement rattachée à la police nationale* » in GOURNAC (A.) et BOUTANT (M.), *op. cit.*, p. 45.

783 *Ibid.*, p. 39.

784 *Idem.*

785 « *Interrogé à ce sujet lors de son audition par vos rapporteurs, le sous-directeur de l'anticipation opérationnelle a souligné le bon fonctionnement de la coopération entre son service et le SCRT, dorénavant efficace et fluide grâce aux échanges de personnels entre les deux services* » in GOURNAC (A.) et BOUTANT (M.), *op. cit.*, p. 40.

786 « *La réserve citoyenne de défense et de sécurité a pour objet d'entretenir l'esprit de défense et de renforcer le lien entre la Nation et son armée (...). est composée de volontaires agréés par l'autorité militaire ou par les services mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure en raison de leurs compétences, de leur expérience ou de leur intérêt pour les questions relevant de la défense nationale* », article L. 4241-1 et suivant du Code de la défense.

787 <https://lavoiedelepee.blogspot.com/2018/07/lieutenant-colonel-benalla.html>, consulté le 10 janvier 2019.

constitue un indéniable relais d'influence de l'arme au sein des Assemblées. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains syndicats policiers demandent sa suppression⁷⁸⁸. Même sans intégration dans la réserve citoyenne, les multiples contacts du quotidien avec les élus locaux permettent de faire passer des messages qui seront relayés soit directement aux parlementaires, soit par l'intermédiaire des instances de représentation des élus telles que l'Association des Maires de France ou celle des Maires ruraux. Certains observateurs politiques concèdent que la stratégie globale d'influence envers les élus est « *l'une des forces* »⁷⁸⁹ de l'institution. Il est indéniable de dire que celle-ci a permis d'obtenir des arbitrages favorables. Ce fut bien évidemment le cas lors du vote de la loi relative à la gendarmerie où les parlementaires ont « *sauvegardé* »⁷⁹⁰ la fonction de renseignement de l'arme mais aussi lors de sa reconnaissance politique dans le discours du ministre de l'Intérieur de juin 2013 qui est intimement due à la relation de proximité entre M. VALLS, M. J.-J. URVOAS et le directeur général de la gendarmerie⁷⁹¹.

3. Un apport substantiel par les commissions d'enquête parlementaire

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, deux commissions d'enquête parlementaire ont été créées, l'une portant « *sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés* »⁷⁹², l'autre sur les « *moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015* »⁷⁹³.

Dans la première, le rôle de la gendarmerie est d'abord évoqué par le prisme de sa coopération avec la SDIG⁷⁹⁴. En effet, cette commission d'enquête intervient avant la réforme de

788 <https://blog.francetvinfo.fr/police/2018/09/19/la-guerre-des-police-jeu-a-somme-nulle.html>, consulté le 20 septembre 2018.

789 Propos recueillis auprès de M. Floran VADILLO, ex-conseiller spécial de M. URVOAS, garde des Sceaux, ministre de la Justice (janvier 2016-mai 2017), le 17 octobre 2018.

790 MOYNE-BRESSAND (A.), « Rapport relatif à la gendarmerie nationale, commission des forces armées sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence », Assemblée Nationale, n°1703, 3 juin 2009, p. 129.

791 Sur cette relation de proximité, se référer à HASSOUX (D.), LABBÉ (C.) et RECASSENS (O.), *op. cit.*, p. 68.

792 CAVARD (C.), et URVOAS (J.-J.), « Rapport au nom de la commission d'enquête, sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements armés radicaux », Assemblée nationale, n°1026, 24 mai 2013.

793 FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 », Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016.

794 « *La gendarmerie nationale a également, depuis 2010, contribué à augmenter les effectifs de la sous-direction. En effet, depuis cette date, plus d'une centaine de gendarmes est affectée à la structure, que*

2013 et la création de la SDAO. Toutefois, cette commission d'enquête apporte un éclairage particulièrement fouillé sur le renseignement de proximité et le rôle que la gendarmerie peut y tenir. En l'espèce, les rapporteurs militent pour que l'institution se fasse « reconnaître le droit de disposer d'une chaîne de renseignement généraliste et intégrée »⁷⁹⁵. Cette « reconnaissance de l'existant »⁷⁹⁶ doit permettre à « l'État de ne pas se priver de deux canaux complémentaires en matière de renseignement »⁷⁹⁷. Au sujet de la coordination, ce rapport se veut innovant en proposant la création très opportune auprès des préfets « d'une cellule départementale et régionale de coordination des activités de renseignement »⁷⁹⁸. Cette instance de pilotage permettrait, en déclinant des objectifs à chacune des organisations, d'éviter les querelles institutionnelles par le biais d'arbitrages fins.

La seconde commission d'enquête créée à la suite des attentats de 2015 apporte également des perspectives intéressantes et détaillées sur la place de la gendarmerie dans l'organisation du renseignement. Si nous reviendrons par ailleurs dans le détail les propositions effectuées par la commission⁷⁹⁹, force est de constater que, sur la base des nombreuses auditions conduites, certaines propositions relatives à l'institution apparaissent comme très ambitieuses. Ainsi, la commission « plaide pour une intégration de la gendarmerie dans le premier cercle de la communauté du renseignement »⁸⁰⁰ alors qu'elle n'est pas un service spécialisé. Elle milite également pour une « fusion de la SDAO et du SCRT au sein d'une nouvelle direction générale du renseignement territorial, placée directement auprès du ministre de l'Intérieur. Cette nouvelle direction générale reprendrait également les compétences de la DRPP en matière d'information générale, la mission de lutte contre le terrorisme étant confiée à un bureau zonal de la DGSJ »⁸⁰¹.

ce soit au niveau central, au niveau départemental » in CAVARD (C.), et URVOAS (J.-J.), *prec. cit.*, p.31.

795 *Ibid.*, p.33.

796 *Ibid.*

797 *Ibid.*

798 *Ibid.*, p. 36.

799 Voir deuxième partie.

800 FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, p.162.

801 *Ibid.*

Conclusion du chapitre

En matière de contrôle des activités de renseignement, peu d'éléments diffèrent dans les dispositions mises en œuvre pour la gendarmerie et les services du « premier cercle » de la communauté du renseignement.

S'agissant du contrôle administratif, l'institution a pris acte de l'accroissement de ses prérogatives et a ainsi organisé de manière rationnelle jusqu'au niveau central les demandes de techniques de renseignement avant leur transmission au ministère. Si cette centralisation administrative est le pendant naturel de dispositions législatives⁸⁰², celle des unités qui mettent en œuvre les techniques est plus singulière. Elle permet en outre de faciliter les contrôles. Ensuite, les autorités administratives indépendantes chargées du contrôle administratif externe des activités de renseignement assurent un rôle identique pour toutes les demandes sans distinction, en théorie, des services. Néanmoins, le contrôle du fichier de renseignement de la gendarmerie, comme celui du renseignement territorial, ne répond pas aux mêmes exigences que ceux des services spécialisés. Sur ce point, des évolutions sont attendues, renforçant la convergence globale entre les deux cercles du renseignement.

Concernant le contrôle juridictionnel, la compétence du Conseil d'État ne distingue pas non plus les techniques mises en œuvre selon tels ou tels services. Une demande de la gendarmerie est alors observée de la même manière que pour un service du « premier cercle ». Comme pour les demandes adressées à la CNCTR, se pose donc la nécessaire crédibilité des dossiers portés par l'institution. Cette dernière se doit de consolider ses compétences afin de ne pas laisser s'installer un besoin d'acuité supplémentaire sur son action, freinant par là son intégration dans la communauté élargie du renseignement.

Enfin, le contrôle des parlementaires sur les activités de renseignement doit s'étoffer. Si la question du renseignement fait régulièrement l'objet de développements fouillés par les commissions permanentes ou d'enquête, force est de constater que la délégation parlementaire au renseignement doit renforcer son action pour à la fois prendre en compte l'ensemble du périmètre de ses prérogatives tout en évitant de demeurer une « *autorité de certification de bonne conduite* »⁸⁰³. Cette question devrait être posée dans les années à venir puisque « *la*

802L'article L. 821-2 du Code de la sécurité intérieure précise que l'autorisation mentionnée à l'article L. 821-1 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. Cette transmission au niveau ministériel est naturellement assurée par la direction générale.

803VADILLO (F.), « Contrôle parlementaire des services de renseignement : les nécessaires adieux à l'adolescence », *L'Hétairie*, 27 mai 2018, p. 4.

modernisation et l'accroissement des moyens des services de renseignement rendent nécessaire un renforcement du contrôle du Parlement sur l'action du Gouvernement en matière de renseignement et d'évaluation de la politique publique en ce domaine. Le Gouvernement travaillera en concertation avec la Délégation parlementaire au renseignement afin de proposer au Parlement, d'ici 2020, les voies et moyens de ce renforcement »⁸⁰⁴.

A l'ensemble de ces formes de contrôle, il convient d'en mentionner deux autres plus informelles mais sensibles. Le contrôle par les pairs tout d'abord, assimilé à la réputation, assure une forme de contrainte permanente et diffuse. Un mauvais service sera ainsi marginalisé par les autres, compromettant ainsi les mécanismes de coopération. Le contrôle médiatique est ensuite particulièrement important. Ainsi, la disparition des « RG » n'est pas totalement étrangère à la divulgation de probables pratiques du service qui, aux ordres du pouvoir politique⁸⁰⁵, a probablement espionné des personnalités adverses⁸⁰⁶ ou volontairement dissimulés certaines activités illégales⁸⁰⁷.

Conclusion du titre

Aux termes des différents textes relatifs au renseignement et à la sécurité intérieure qui se sont succédés depuis 2015, le législateur a fait le choix d'octroyer à la gendarmerie des compétences sur l'ensemble du spectre du renseignement intérieur⁸⁰⁸. En outre, elle est autorisée à mettre en œuvre la quasi-totalité des techniques de renseignement prévues au Livre VIII du Code de la sécurité intérieure, allant ainsi à l'encontre des préconisations de la CNCTR qui envisageait plutôt « un accès relativement étendu »⁸⁰⁹. L'ouverture définitive de

804Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, rapport annexé, 2.1.1.1.

805<https://www.20minutes.fr/france/263734-20081016-pourquoi-nicolas-sarkozy-veut-tant-a-ancien-patron-rg>, consulté le 26 mai 2019.

806https://www.lemonde.fr/societe/article/2007/02/01/le-directeur-des-rg-se-defend_862281_3224.html, consulté le 26 mai 2019.

807<http://www.leparisien.fr/faits-divers/angolagate-l-ex-patron-des-rg-refuse-de-temoigner-03-02-2009-397413.php>, consulté le 26 mai 2019.

808Les finalités 2° (les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère), 3° (les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France) et 7° (La prévention de la prolifération des armes de destruction massive) relèvent davantage d'actions conduites à l'extérieur du territoire.

809« *Les services dont la mission principale est le renseignement (le service du renseignement territorial de la direction centrale de la sécurité publique, la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris ou la sous- direction de l'anticipation opérationnelle de la direction générale de la gendarmerie nationale) ont ainsi, selon la commission, vocation à bénéficier d'un accès relativement étendu aux techniques de renseignement. A contrario, la CNCTR a proposé de limiter l'accès aux techniques pour les services ayant une vocation essentiellement judiciaire, comme la direction centrale de la police judiciaire ou la sous-direction de la police judiciaire de la gendarmerie nationale* », in Commission

l'éventail des techniques autorisées à la gendarmerie est intervenue en juin 2018 en lui permettant désormais de mettre en œuvre des interceptions par voie hertzienne⁸¹⁰. De telles prérogatives posent évidemment question pour une institution généraliste qui s'était jusqu'ici tenue hors de ce type d'actions sauf à des fins de police judiciaire. Si l'octroi de telles compétences participe de la reconnaissance de la fonction de renseignement de la gendarmerie, il comporte des écueils dont l'arme doit se prémunir. Ainsi, s'il semble se confirmer que la gendarmerie ne mette pas en œuvre l'ensemble de ses capacités⁸¹¹, se posera alors dans quelques années la question du maintien de ces dernières. A l'inverse, des demandes répétées de mise en œuvre de techniques particulièrement intrusives amèneront les observateurs tant institutionnels que politiques à s'interroger sur les velléités de l'institution ainsi que sur sa crédibilité.

Ces nouvelles prérogatives permettent désormais à la gendarmerie nationale de s'aligner sur celles du service central du renseignement territorial⁸¹², alimentant ainsi « *la concurrence en haut-lieu (...) dans le domaine du renseignement* »⁸¹³. Ce faisant, cet alignement renforce d'une part la nécessité de mettre en place des structures de coordination et d'arbitrage, de l'autre, le sentiment global d'une « policiarisation » des missions de la gendarmerie et d'une convergence progressive entre les deux forces de police.

En matière de contrôle des activités de renseignement, seulement deux éléments diffèrent théoriquement entre la gendarmerie et les services spécialisés. Il s'agit des fichiers de renseignement et du rôle de l'inspection des services de renseignement. Au delà de ces cas, la gendarmerie est soumise aux mêmes règles de contrôle administratif, juridictionnel ou parlementaire. S'agissant du contrôle interne de la mise en œuvre des techniques de renseignement, l'institution semble avoir pris acte des nouvelles exigences en fournissant « *un effort particulier de centralisation et de sécurisation du dispositif territorial pour la formulation des demandes, leur contrôle et leur mise en œuvre par un opérateur technique de haute compétence* »⁸¹⁴. Pour l'heure, aucune remarque n'a été publiée suite aux contrôles des activités de

nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2016*, avril 2017, p. 36.

810Le décret n°2018-543 du 29 juin 2018 insère dans le Code de la sécurité intérieure l'article R. 852-2. Il permet désormais à des services du « deuxième cercle » du renseignement de mettre en œuvre des interceptions par voie hertzienne.

811Propos recueillis auprès du général CÉSARI, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle, le 21 février 2018.

812Voir annexe n°3.

813<https://blog.francetvinfo.fr/police/2018/09/19/la-guerre-des-police-jeu-a-somme-nulle.html>, consulté le 9 novembre 2018.

814Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *1^{er} rapport d'activité 2016*, avril 2017, p. 114.

renseignement de la gendarmerie. Il convient donc d'en tirer deux hypothèses. La première serait de considérer que l'institution n'a effectivement commis aucun impair. Cette approche est réaliste puisqu'elle semble avancer progressivement sur l'exploration de l'ensemble de ses prérogatives et qu'elle a su adapter son organisation aux exigences nouvelles. La seconde hypothèse, plus large, amène à se poser la question des moyens de contrôle et de leur adéquation à la massification, « *la complexification des systèmes de captation et de traitement de données* »⁸¹⁵ et à l'éparpillement des services. Cette tendance est particulièrement visible dans les rapports de la délégation parlementaire au renseignement dont l'analyse porte surtout sur les services du « premier cercle » du renseignement en écartant les enjeux pourtant majeurs du renseignement de proximité.

Conclusion de la partie

Pour la gendarmerie, le renseignement est consubstantiel à son identité et « *naturellement* » intégré à ses missions du quotidien. En effet, depuis son origine, toute sa doctrine fait du recueil d'informations l'élément central qui permet de guider son action. Dans le contexte des années 2000, marqué par le rapprochement de l'institution avec le ministère de l'Intérieur, cette approche du renseignement l'empêche de comprendre que son rôle sur ce domaine est devenu quasiment invisible. L'absence d'intégration de la gendarmerie dans les discussions relatives à la réforme du renseignement de 2008 en témoigne. Ce cas illustre ainsi les difficultés « *d'une institution qui n'a pas su, en temps utile, anticiper ou accompagner les évolutions en cours* »⁸¹⁶. Plusieurs raisons expliquent cette relative transparence. Tout d'abord, et à la différence de la police judiciaire et surtout de la police nationale, l'arme n'a jamais structuré cette fonction dans son organigramme, considérant qu'il s'agissait d'une mission intégrée à toutes les autres. Ensuite, le renseignement est concurrencé par la forte visibilité et la valorisation d'autres missions telles que la sécurité routière, le maintien de l'ordre ou encore la police judiciaire. La grande faiblesse des structures d'analyse, de formalisation et de diffusion du renseignement a aussi accentué cette tendance. Par ailleurs, la gendarmerie a longtemps considéré que sa mission de renseignement devait s'accomplir de manière ouverte, en

815CETTINA (N.), « Le contrôle du renseignement : en quoi est-il fragilisé ? », Centre Français de Recherches sur le Renseignement (CF2R), note de réflexion n° 25, août 2018, disponible sur <https://www.cf2r.org/reflexion/le-controle-du-renseignement-en-quoi-est-il-fragilise/>.

816GOHIN (O.) et LATOUR (X.), « La gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique », *AJDA*, 2009 p. 2270.

uniforme, l'écartant de fait des dossiers les plus sensibles. La perte de son « *fichier de brigade* » semble enfin avoir achevé cette mission en 2008.

A l'aube du vote de la loi de 2009 relative à la gendarmerie, sa fonction de renseignement se trouve donc ainsi particulièrement fragilisée et devient un enjeu majeur. Ce constat est par ailleurs connu dans l'institution puisqu'un groupe de travail interne soulignait dès 2007 « *un sous dimensionnement chronique et structurel de la fonction renseignement dans l'institution* »⁸¹⁷. Il faut alors l'intervention opportune des parlementaires pour que cette mission soit « *sauvegardée* »⁸¹⁸, permettant ainsi de se prémunir contre un nouveau « *projet de division implicite du travail policier* »⁸¹⁹.

Le contexte sécuritaire des années suivantes, caractérisé surtout par la menace terroriste, renforce tout à la fois le besoin et la visibilité des actions de renseignement. Désormais placée en permanence en situation de comparaison, voire de concurrence, avec la police nationale, la gendarmerie s'appuie sur ces nouveaux besoins pour revendiquer une plus grande reconnaissance de sa compétence de renseignement. Elle obtient politiquement satisfaction en juin 2013 lorsque le Premier ministre évoque que la contribution de la gendarmerie « *aux missions de renseignement doit être reconnue à sa juste mesure* »⁸²⁰. L'arme prend acte de cette volonté politique et organise en quelques semaines la structuration de sa fonction renseignement au niveau central avec la création de la SDAO⁸²¹. Si certains ont pu considérer que cette évolution relevait d'une posture corporatiste de la gendarmerie dans une logique de « *doublonnage* »⁸²², d'autres soulignent comme M. François HEISBOURG qu'il s'agit là d'une évolution logique et nécessaire⁸²³. Pour répondre aux oppositions, le directeur général de la

817HANON (J.-P.), « La fonction renseignement : étude comparée de politiques publiques », Note de synthèse du groupe de travail « Gendarmerie et renseignement », Centre de prospective de la gendarmerie nationale, 2007, p. 21. Disponible sur <https://docplayer.fr/21600369-Centre-de-prospective-de-la-gendarmerie-nationale-note-de-synthese-groupe-de-travail-gendarmerie-et-renseignement-la-fonction-renseignement.html>, consulté le 4 avril 2017.

818MOYNE-BRESSAND (A.), « Rapport relatif à la gendarmerie nationale, commission des forces armées sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence », Assemblée Nationale, n°1703, 3 juin 2009, p. 129.

819LOPEZ (L.), « Les gendarmes et la création des brigades du Tigre à la Belle Époque », prec. cit.

820Discours de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, 17 juin 2013, prec. cit.

821Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, prec. cit.

822Courrier adressé par des syndicats policiers au ministre de l'Intérieur le 1^{er} janvier 2016, prec. cit.

823« *Ce qui est frappant, tout au long de ces dernières années, c'est la très grande difficulté d'intégrer pleinement la gendarmerie, dans sa fonction de renseignement, au sein des deux cercles du renseignement. Au moment de l'élaboration du Livre blanc sur la défense nationale de 2008, j'ai été responsable du groupe de travail sur la réforme des pouvoirs publics et membre du groupe informel créé pour procéder à la réforme de la communauté du renseignement. Pour des raisons que j'ignore, l'Élysée avait décidé que la gendarmerie n'appartiendrait pas au Conseil national du renseignement (CNR) que nous préconisons de créer. La gendarmerie a créé une sous-direction de l'anticipation opérationnelle à Issy-les-Moulineaux, que je vous invite à visiter ; c'est un extraordinaire poste de*

gendarmerie précise sa stratégie devant la représentation en indiquant « *qu'en matière de renseignement, [il] ne revendique pas l'inclusion de la gendarmerie dans le « premier cercle » du renseignement, car la gendarmerie ne fait pas le même travail que, par exemple, la DGSI. Il n'en reste pas moins que la gendarmerie peut apporter beaucoup à la communauté du renseignement* »⁸²⁴. Implicitement, l'objectif est donc plutôt de s'aligner sur le renseignement territorial.

La création de la SDAO est particulièrement indiquée puisqu'elle permet à l'institution de revendiquer, lors des travaux relatifs à la loi de 2015 sur le renseignement, des prérogatives importantes. Ainsi et dans le cadre d'une parité globale avec le renseignement territorial, elle se voit confier de larges compétences sur quatre des sept finalités prévues par la loi. Cette dernière et les décrets d'application qui s'en suivent offrent à la gendarmerie la quasi-totalité des techniques de recueil du renseignement. Si le législateur a souhaité dans un premier temps être prudent en ne permettant pas à l'institution de mettre en place les techniques les plus intrusives⁸²⁵, ces dernières lui ont tout de même été accordées quelques mois plus tard⁸²⁶. De fait, on assiste à une convergence entre les prérogatives du « premier » et du « deuxième cercle ».

Cet état interroge puisque la gendarmerie n'est pas un service spécialisé de renseignement et qu'elle ne dispose pas d'expertise concernant ces nouvelles pratiques sauf au titre de la police judiciaire. C'est la raison pour laquelle elle distingue d'une part le service ordonnateur de la technique (SDAO, SDPJ, SR), de l'autre le service exécutant qui la met en œuvre (GIGN, C3N, GOS...). C'est le sens donné par les décrets d'application qui soulignent le plus souvent que « *les militaires du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, des groupes d'observation et de surveillance et du service central de renseignement criminel individuellement*

commandement de gestion du renseignement opérationnel. Alors que la gendarmerie fait partie du ministère de l'intérieur depuis le 1er janvier 2009, je n'ai pas le sentiment que cette fusion ait été pleinement réalisée. Je ne sais s'il fallait créer un EMOPT pour assurer cette intégration : cela aurait pu passer par l'UCLAT. En revanche, si nous souhaitons lutter contre le terrorisme avec du renseignement intérieur, il vaut mieux que la gendarmerie soit intégrée dans le premier cercle du renseignement, non seulement au ministère de l'intérieur mais aussi au niveau du CNR et du coordonnateur national du renseignement. Personnellement, je suis consterné que l'on n'ait toujours pas pris acte du fait que la gendarmerie fait du renseignement intérieur » in FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, p. 759.

824ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le rôle de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité du territoire national », Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, compte-rendu n°40, 23 mars 2016, p. 13

825RAFFARIN (J.-P.), *op. cit.*, p. 40-41.

826Par décret n°2016-67 du 29 janvier 2016 la gendarmerie se voit accorder l'autorisation de mettre en œuvre la géolocalisation en temps réel (art. L. 851-2 CSI) insérant ainsi dans le Code de la sécurité intérieure l'article R. 851-1-1. L'article R. 852-3 du Code de la sécurité intérieure, créé par le décret n°2018-543 du 29 juin 2018, ouvre à la gendarmerie la capacité de recourir aux interceptions par voie hertzienne (art. L. 852-2 CSI).

désignés et habilités peuvent (...) apporter leur concours dans la mise en œuvre de la technique »⁸²⁷. Mis à part pour le GIGN, on constate alors que la gendarmerie se repose largement sur ses unités de police judiciaire pour mettre en œuvre des techniques de police administrative. Cette organisation, et nous y reviendrons dans la deuxième partie, convient globalement au modèle d'organisation de la gendarmerie qui allie à la fois polyvalence et spécialisation de ses militaires.

Forte de ses nouvelles prérogatives, l'institution est désormais soumise au même contrôle que les services spécialisés du renseignement. Si en interne elle a renforcé son propre dispositif lui permettant d'asseoir une certaine crédibilité, le contrôle externe assuré par la CNCTR, le Conseil d'État et la délégation parlementaire au renseignement reste pour l'heure relativement muet sur l'exercice du renseignement par la gendarmerie. L'appropriation progressive de l'ensemble du périmètre de leurs compétences par certaines de ces structures devrait permettre dans les années à venir de disposer d'une lecture plus claire. Pour pallier cette absence de visibilité de sa fonction de renseignement, la gendarmerie se repose donc sur les commissions parlementaires pour faire passer certains messages dont certains sont suivis d'effets.

Près de dix ans après la loi relative à la gendarmerie et son rattachement au ministère de l'Intérieur, l'arme est donc parvenue à devenir un acteur reconnu dans la communauté élargie du renseignement français. Comme prédit par certains observateurs dès 2009⁸²⁸, cette avancée a néanmoins été obtenue au prix de vifs débats empreints parfois d'une certaine violence. Plus largement, la mission de renseignement témoigne d'une convergence globale entre la gendarmerie et la police nationales. De fait, si l'on assiste parfois à une certaine « *militarisation* » de la police nationale⁸²⁹, la volonté pour la gendarmerie de s'inscrire dans des missions jusqu'ici plutôt réservées à la police nationale, atteste indéniablement d'une

827 Articles R. 852-3 ; R. 851-4 ; R. 852-2 ; R. 853-1 ; R. 853-2 et R. 853-3 du Code de la sécurité intérieure.

828 « *Le législateur entend que la direction générale de la gendarmerie nationale inscrive aussi son action, au même titre que la direction centrale du renseignement intérieur (décr. N° 2008-609, 27 juin 2008), dans le cadre d'une large politique du renseignement dont le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2007 a fait une priorité politique, ce qui signifie sa contribution à l'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme ainsi qu'à la protection des populations (art. L. 3211-3 nv, al. 4 C. défense) qui sont trois déclinaisons de cette même politique. A ce titre, la gendarmerie nationale maîtrise bien le renseignement territorial quand certains policiers présentent cette activité comme leur étant réservée. Dans un même ordre d'idées, la lutte contre le terrorisme devrait déclencher d'intenses débats entre les uns et les autres, la police revendiquant, non sans raison, un savoir-faire éprouvé et une excellente maîtrise des réseaux d'échanges d'information, en particulier à l'échelon européen, voire international* » in GOHIN (O.) et LATOUR (X.), *op. cit.*

829 Comme en témoigne notamment la démarche de certains syndicats qui veulent désormais porter des grades militaires. Disponible sur : https://www.synergie-officiers.com/IMG/pdf/GRAF_et_fonctionnel_-_des_appellations_valorisantes_VF.pdf, consulté le 9 novembre 2016.

« policiarisation » de l'arme déjà plusieurs fois constatées⁸³⁰. Ce contexte aurait notamment fait dire au directeur général de la police nationale que « si les deux forces sont amenées à remplir les mêmes missions sur les mêmes types de territoire, alors les citoyens comme leurs représentants élus seront amenés un jour à se poser sans malice la question pertinente de la dualité des forces »⁸³¹. Toutefois, il semble que l'État souhaite conserver la singularité de la gendarmerie qui lui permet « de tirer profit de la seule « force publique nationale » à pouvoir se prévaloir d'une qualité exclusive, celle de la « versatilité ou du dédoublement missionnel », parce qu'elle est forte de deux cultures professionnelles [de défense et de sécurité publique] »⁸³². Les discussions autour d'une possible « nouvelle loi Renseignement pour 2020 »⁸³³ permettront de confirmer ou d'infirmer le positionnement de la gendarmerie dans la communauté française du renseignement.

Pourtant, et malgré ces apparentes difficultés, la place de la SDAO et donc de la gendarmerie, dans l'organisation du renseignement en France ne semble plus susciter autant de débats. Elle a su convaincre de ses choix, de la pertinence de son organisation et de son niveau d'exigence pour être désormais reconnue par ses pairs. Dès lors, les doutes qui persistaient sur sa capacité à assumer les prérogatives offertes par la loi relative au renseignement de 2015 s'estompent peu à peu. La SDAO offre ainsi à l'institution la capacité d'exercer en toute souveraineté une mission essentielle des organisations policières.

830« Rappelons que sous le double effet d'une « crise de la militarité » de la gendarmerie et de son rapprochement avec la police nationale sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, certains plaidaient en effet pour une fusion de ces deux forces. On observait, en quelque sorte, une « militarisation » de la police face à la criminalité, et en parallèle, une « policiarisation » de la gendarmerie eu égard au développement de ses missions de police judiciaire » in ADAM (P.), *op. cit.*, p. 12.

831Propos tenus par M. Eric MORVAN, directeur général de police nationale, relayé le 19 octobre 2018 sur les réseaux sociaux par le Syndicat des Cadres de la Sécurité Intérieure (SCSI).

832RAZAFINDRANALY (J.), « La France et les français : que penser ? que faire ? Pour une sécurité publique quotidienne durable : redressement, réforme et rénovation », *online*, août 2016, disponible sur https://www.laurent-mucchielli.org/public/Pour_une_Securite_Publique_Quotidienne_Durable.pdf, consulté le 6 mars 2017.

833https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/04/24/renseignement-l-assemblee-veut-une-nouvelle-loi-en-2020_5454222_3224.html et <https://www.nextinpact.com/news/107819-vers-nouvelle-loi-renseignement-pour-2020-annee-peremption-boites-noires.htm>, consulté le 14 mai 2019.

DEUXIÈME PARTIE :

**LA GENDARMERIE, UN ACTEUR
SINGULIER DU RENSEIGNEMENT**

Si l'analyse des prérogatives accordées à la gendarmerie et le constat objectif de son intégration grandissante dans les structures de pilotage du renseignement témoignent d'une certaine convergence avec les autres services plus spécialisés, la spécificité de l'institution demeure à plusieurs titres. Cette dernière s'exprime autour de deux aspects. Son organisation tout d'abord (**titre 1**), qui se caractérise certes par une approche intégrée, mais surtout par un déséquilibre manifeste entre le renseignement judiciaire et de sécurité. Cette disparité, héritage de l'histoire récente et de choix assumés de l'institution, semble devoir évoluer afin de s'adapter au nouvel environnement juridique, consécutif notamment au vote de la loi de 2015 relative au renseignement, et institutionnel lié surtout à son intégration au ministère de l'Intérieur en 2009.

Le nouveau positionnement de la gendarmerie pose par ailleurs la question de l'enchevêtrement des structures de renseignement, de leur coordination et des arbitrages nécessaires pour permettre la fluidité des échanges et du traitement des dossiers (**titre 2**). Bien que des évolutions récentes ont permis d'améliorer « le continuum de renseignement »¹, des efforts sont encore à fournir pour parvenir à une organisation aussi aboutie que pour la police judiciaire.

1 Il s'agit ici de reprendre l'expression de « continuum de sécurité » développée dans FAUVERGUE (J.-M.) et THOUROT (A.), « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale », Rapport de la mission parlementaire, septembre 2018.

Titre 1 : Une organisation singulière

Les développements sur la singularité et l'ambiguïté de la gendarmerie nationale sont nombreux². Ils s'attachent le plus souvent à souligner les particularismes liés au statut militaire de l'arme ou à ses capacités d'intervention allant jusqu'à des engagements sur des théâtres de guerre. Mais cette position à part dans l'organisation des forces de sécurité transparaît également dans sa structure et dans sa manière de tenter de trouver en permanence un équilibre entre d'une part une approche généraliste de la sécurité héritée de ses traditions et de l'autre, la nécessaire spécialisation de certaines fonctions pour répondre à des besoins en expertise.

La fonction de renseignement de la gendarmerie n'échappe pas à ce mouvement. Elle se caractérise alors par une forte structuration du renseignement à finalité judiciaire et par une approche généraliste intégrée relativement affaiblie de son renseignement à finalité administrative (**chapitre 1**).

En considérant les nouvelles prérogatives accordées à l'arme et les évolutions juridiques récentes qui rendent de plus en plus floues la frontière entre police administrative et police judiciaire, la fonction de renseignement de l'arme se trouve à un carrefour important de son histoire. L'institution doit alors choisir entre deux directions singulièrement différentes afin de consolider son positionnement institutionnel (**chapitre 2**).

² GOHIN (O.) et LATOUR (X.), « La gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique », *AJDA*, 2009 p. 2270.

Chapitre 1 : L'organisation déséquilibrée du renseignement dans la gendarmerie nationale

La lutte contre les nouvelles formes d'insécurité et de délinquance « *nécessite un appareil de police flexible et adaptable. En la matière, le modèle de police guidée par le renseignement tourné vers la recherche et l'anticipation des facteurs d'insécurité s'impose petit à petit* »³. C'est pour répondre à ces enjeux que la gendarmerie nationale développe singulièrement ces dernières années ses structures d'analyse de l'information qu'elles soient à dominante de police administrative (sécurité et ordre publics) ou de police judiciaire.

L'organisation de ces structures se caractérise par un important déséquilibre. Ainsi, la gendarmerie nationale a très tôt fait le choix de densifier et de spécialiser sa fonction de police judiciaire. Cette décision est intimement liée au développement de cette compétence dans la police nationale depuis le début du XXe siècle et par l'objective mise en concurrence des deux forces. Pour accompagner le développement de ses unités d'investigation, l'institution a largement investi dans le management des données judiciaires, prémices de l'élaboration du renseignement criminel, en parallèle du développement des outils technologiques (**section 1**).

Cette situation contraste singulièrement avec le renseignement de sécurité qui n'a pas bénéficié de moyens comparables et pour lequel le modèle généraliste de l'institution persiste. Dans ce contexte, il apparaît comme le « parent pauvre » du renseignement dans l'institution. De fait, sa structuration est relativement symbolique, ce qui ne facilite pas la reconnaissance de l'arme sur cette compétence (**section 2**).

3 DE MAILLARD (C.), « La France et le renseignement criminel : entre volonté et réalité, une ambition à écrire », *Sécurité et stratégie*, 2014/2 (17), p. 49.

Section 1 : Du renseignement judiciaire au renseignement criminel, la solide structuration du recueil et de l'analyse des données judiciaires au sein de la gendarmerie nationale

Pour la gendarmerie nationale, « *le renseignement criminel comprend les informations de sources ouvertes ou fermées, judiciairisées ou non, relatives à un phénomène (ou à une série) délictuel ou criminel, que son caractère soit national ou international. Qu'il soit d'origine humaine ou qu'il relève de la mise en œuvre d'un procédé technique, le renseignement criminel comprend trois sources distinctes d'informations (...) dont surtout les renseignements judiciaires* »⁴. Ces derniers comprennent l'ensemble des « *informations recueillies, dans un cadre juridique déterminé, par les unités et services investis d'une mission de police judiciaire, ayant fait l'objet d'un processus élaboré dont le but est de concourir à la résolution des enquêtes ainsi qu'au démantèlement des équipes de délinquants et des réseaux relevant de la criminalité organisée* »⁵. Ils incluent alors les éléments issus du domaine de la criminalistique, des actes d'investigation et de l'exploitation de la documentation judiciaire (des fichiers notamment).

Dans son acception judiciaire, le renseignement est donc constitué des informations recueillies lors de l'enquête. Celles-ci s'articulent autour de trois grandes catégories. La police technique et scientifique constitue souvent le premier acte de renseignement judiciaire puisqu'elle permet le recueil des indices et des éléments d'identification nécessaires à l'orientation de l'enquête (A). L'emploi de techniques d'investigation toujours plus intrusives et performantes sur un spectre infractionnel qui ne cesse de croître, constitue la deuxième source de renseignements judiciaires collectés lors des enquêtes (B). La troisième est issue de l'exploitation de ces renseignements à des fins d'identification par le biais d'un usage croissant des fichiers (C). Pour assurer le traitement de ces différents types de renseignements et leur croisement avec des données ouvertes, la gendarmerie a décliné une organisation homogène de la chaîne du renseignement criminel en s'appuyant désormais sur une assise juridique solide⁶ (D).

4 Circulaire n°175000/GEND/DOE/SDPJ/BPJ du 18 mai 2015 relative au renseignement criminel. Les autres sources de renseignement sont les informations obtenues en sources ouvertes ainsi que « les renseignements pré-judiciaires ».

5 CARILLO (J.-F.), « Police judiciaire et renseignement », *Cahiers de la sécurité*, 13, 2010, p. 39.

6 Décret n° 2014-187 du 20 février 2014 relatif à la mise en œuvre de traitements de diffusion de l'information opérationnelle au sein des services et unités de la police et de la gendarmerie nationales.

A. La criminalistique, première source de renseignement judiciaire

Le Livre blanc sur la sécurité publique de 2012 définit la police technique et scientifique « comme l'ensemble des structures, des personnels et des méthodes mises en œuvre pour fixer l'état des lieux où se sont produits les crimes et délits, pour rechercher et identifier d'éventuels indices ou traces, pour exploiter les éléments découverts grâce à des méthodes comparatives, et enfin pour identifier les personnes impliquées dans les faits »⁷. La police technique et scientifique permet de façonner le « renseignement criminel criminalistique », composant lui-même une partie du renseignement criminel⁸. Le renseignement criminel criminalistique vise à étendre aux informations issues de la police technique et scientifique le travail de renseignement criminel. Il favorise ainsi les rapprochements opérationnels via les données collectées lors des constatations et il permet l'étude et la diffusion des bonnes pratiques de manière générale ou en lien avec un phénomène criminel particulier. Enfin, en liant formellement des faits et des modes opératoires avec des individus ou des groupes criminels particuliers, il permet d'identifier les contre-mesures mises en œuvre aux opérations de police technique et scientifique.

Si l'on attribue le développement de la police technique et scientifique dans les institutions policières françaises à Alphonse Bertillon et au docteur Locard dès la Belle Époque, la reconnaissance de cette compétence pour la gendarmerie n'est acquise qu'au cours des années 1950. Son développement significatif dans l'institution à partir des années 1980 s'explique surtout par de graves lacunes constatées lors de faits judiciaires majeurs⁹, des évolutions juridiques favorables et d'indéniables progrès technologiques (1). La pratique de la police technique et scientifique repose désormais sur une organisation homogène, performante et autonome (2). Toutefois, au titre des coûts importants qu'elle induit, la question de sa mutualisation entre les forces est plus que jamais d'actualité (3).

7 BAUER (A.) et GAUDIN (M.), *op. cit.*, p. 90.

8 Voir annexe n° 8.

9 Pour la gendarmerie, il convient d'évoquer les scandales provoqués par l'affaire Grégory en octobre 1984.

1. La pratique de la police technique et scientifique, une pratique ancienne, une reconnaissance récente pour la gendarmerie

Si les historiens ont depuis longtemps démontré l'implication ancienne de la gendarmerie sur la police judiciaire en en faisant même son « *principal instrument* »¹⁰ au XIXe siècle, force est de constater que la pratique de la police technique et scientifique est pendant longtemps demeurée l'apanage de la police¹¹. Pourtant, la gendarmerie a très tôt saisi l'importance de l'exploitation des « *signalements anthropométriques* » pour l'identification des personnes. Ainsi, dès le début du XXe siècle, la gendarmerie généralise son utilisation et met à disposition des militaires des formations¹². Malgré cette première approche, plusieurs éléments font obstacle à sa diffusion au sein de l'arme. Tout d'abord, cette dernière est assez réticente à adopter « *des techniques novatrices d'identification nées dans une institution parfois ressentie comme foncièrement autre, voire rivale* »¹³. Ensuite, il ressort des études historiques que les gendarmes ont été bien moins nombreux que les policiers à avoir reçu une formation spécifique¹⁴. En effet, cette formation délivrée par la préfecture de police de Paris s'adresse à une très large majorité de policiers tandis qu'elle constitue un simple module de formation pour les élèves de la toute jeune école des sous-officiers de la gendarmerie créée le 3 janvier 1901 à la caserne Schomberg à Paris. Il est aussi particulièrement ardu de diffuser une méthode universelle à une organisation disséminée sur l'ensemble du territoire et au niveau scolaire des personnels très hétérogène. En outre, dans une institution où « *le conservatisme social se conjugue à un conservatisme professionnel* »¹⁵, il n'est pas à exclure qu'une proportion non négligeable d'officiers soit réticente à s'engager encore plus dans la police technique et scientifique. Enfin, « *son utilisation pouvait apparaître inutile puisque dans les territoires ruraux, les gendarmes connaissent chacun des habitants sédentaires – les inconnus sont donc immédiatement identifiés – et où*

10 FARCY (J.-C.), « La gendarmerie, police judiciaire au XIXe siècle » in *Histoire, économie et société*, 2001, 20^e année, n° 3, p. 385.

11 Le premier texte relatif à la police technique et scientifique est la loi n° 667 du 27 novembre 1943 portant création d'un service de police technique. Dans son article, elle confie ce service à la direction générale de police nationale.

12 PIERRE (C.), *Étude résumée des principaux caractères du signalement descriptif dit portrait parlé (méthode Bertillon), à l'usage des militaires de la gendarmerie*, Paris, H. Charles-Lavauzelle, 1904.

13 LOPEZ (L.), « Policiers, gendarmes et signalement descriptif. Représentations, apprentissages et pratiques d'une nouvelle technique de police judiciaire, en France à la Belle Époque » in *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies* [En ligne], Vol. 10, n°1, 2006.

14 *Idem*.

15 *Idem*.

le braconnage, l'ivresse et les infractions à la police du roulage constituent les principaux délits relevés au titre de la police judiciaire »¹⁶.

Il faut ainsi attendre la fin des années 1950 pour que la police technique et scientifique dans la gendarmerie prenne réellement corps. Cette évolution n'est pas étrangère au développement de la pratique de la police judiciaire dans l'institution qui connaît depuis la fin des années 1940 une croissance importante du fait de deux textes fondamentaux. Il s'agit tout d'abord de la loi du 11 septembre 1945 qui élargit la qualité d'officier de police judiciaire à l'ensemble des chefs de brigade puis de la loi du 7 juillet 1949 qui attribue cette qualité aux gradés et aux gendarmes de plus de trois ans d'ancienneté et qui satisfont à un examen technique. A partir de 1957, la gendarmerie met en place ses premières formations spécifiques à l'exploitation des empreintes digitales, des traces de pas et de pneumatiques. La même année, « *les compagnies de gendarmerie départementale reçoivent une mallette de police technique, comprenant un lot d'encrage et de poudre pour les relevés d'empreintes digitales et un lot photographique* »¹⁷. Les efforts fournis par la gendarmerie se concrétisent en 1958 par la publication d'un décret lui attribuant une mission de police technique simple¹⁸. La police nationale conserve toutefois une compétence de principe puisque pour réaliser les constatations, les prélèvements et les relevés « *dans le cadre des instructions données par les parquets, les officiers et agents de police judiciaire de la gendarmerie font appel aux spécialistes des services de l'identité judiciaire* »¹⁹. Une limite capacitaire est en outre définie puisque la gendarmerie ne peut intervenir en police technique que si elle dispose de moyens techniques performants et des militaires qualifiés²⁰. Il semble donc que le décret de 1958 constate *a posteriori* une situation préexistante, traduisant ainsi le fait que la gendarmerie a développé ses propres moyens de police technique et scientifique quand bien même elle n'était pas censée détenir cette compétence selon la loi de 1943.

Une évolution significative de la police technique et scientifique intervient par la suite dans les années 1980 suite à de graves lacunes constatées dans les institutions policières. Pour la police nationale, « *deux rapports de l'inspection générale de l'administration réalisés à dix ans d'écart dénoncent l'état catastrophique des services d'identité judiciaire et notamment la situation des*

16 *Idem*.

17 LEMAITRE (G.), *La maîtrise de la police technique et scientifique par la gendarmerie nationale*, DEA Droit et Justice, Université Lille II, 2000-2001, p. 22.

18 Décret n°58-1304 du 23 décembre 1958 concernant l'application du code de procédure pénale. Dans son article D.7, la gendarmerie est autorisée à procéder « *aux opérations simple de police technique* ».

19 *Ibid.*, 1^{er} alinéa.

20 *Ibid.*, dernier alinéa.

laboratoires »²¹. En 1961, l'inspecteur général Martin souligne tout d'abord « la nécessité, en tenant compte que les laboratoires de police scientifique sont à la fois des auxiliaires de la police et de la justice, de faire une discrimination certaine de ces deux activités (...) qui ne répondent pas aux mêmes nécessités (...). Il semble ainsi que structure et organisation doivent être réexaminées en fonction des divergences entre deux activités apparemment similaires »²². Le rapport Pinatel de 1971 fait le même constat. Pour la gendarmerie, la prise de conscience des difficultés de la police technique et scientifique est intimement liée à l'affaire dit du « petit Grégory » en 1984 pour laquelle il a été constaté par les juges « les lacunes et insuffisances de l'enquête initiale »²³.

Ne bénéficiant pas d'un plan de modernisation aussi ambitieux que celui de la police nationale²⁴, la gendarmerie se repose sur une interprétation extensive de la loi du 30 décembre 1985²⁵ pour renforcer ses prérogatives sur la police technique et scientifique. En effet, l'article 11 de ce texte prévoit que « s'il y a lieu de procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques qui ne peuvent être différés, l'officier de police judiciaire a recours à toutes personnes qualifiées ». Ce texte ne précise pas que l'officier de police judiciaire doit faire appel aux laboratoires de la police nationale mais seulement à une personne compétente. Rien ne s'oppose au fait que ces techniciens ou ces scientifiques soient des militaires. En s'appuyant sur ce texte, la gendarmerie s'émancipe ainsi de la police nationale qui bénéficiait jusqu'ici du monopole des laboratoires.

La parité entre les deux forces dans l'exercice de la police technique et scientifique n'est finalement acquise qu'au cours des années 1990 du fait dans un premier temps de la reconnaissance de la place de la gendarmerie au sein du Conseil supérieur de la police technique et scientifique nouvellement créé²⁶. La distinction entre les opérations simples et complexes est supprimée en 1996²⁷. Désormais, les « officiers de police judiciaire peuvent faire appel aux personnes qualifiées appartenant aux organismes spécialisés de la police nationale ou de la

21 MARLET (R.), *Les experts entrent en scène. La révolution de la science criminelle*, Éditions First Document, Paris, 2017, p. 59.

22 CHARPIER (F.), *Au cœur de la PJ : Enquête sur la police scientifique*, Flammarion, Paris, p. 78.

23 SESMAT (E.), *Les Deux affaires Grégory*, Éditions Points, Collection « Points crimes », Paris, 2015, p. 367.

24 Loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale.

25 Loi n°85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal.

26 Décret n° 92-294 du 25 mars 1992 portant création d'un Conseil supérieur de la police technique et scientifique.

27 Décret n° 96-74 du 25 janvier 1996 modifiant le code de procédure pénale (troisième partie : Décrets) et relatif à la police judiciaire al. 2.

gendarmerie nationale »²⁸. Dès lors, la gendarmerie dispose de l'assise juridique nécessaire pour poursuivre le développement de l'organisation de sa chaîne de criminalistique.

2. La solide structuration de l'organisation des capacités de la police technique technique et scientifique au sein de la gendarmerie

Le recueil des indices et les recherches des traces sur les scènes d'infraction sont prévus par les articles 57 et D7 du Code de procédure pénale²⁹. Ils comportent de multiples facettes allant du signalement descriptif (portait robot), au relevé des traces matérielles (armes à feu, projectiles, outils, véhicules, semelles, pneumatiques...) ou immatérielles (utilisations des outils technologiques) laissées par les objets, à celui des traces humaines (traces papillaires, ADN, odeurs corporelles, voix, traces de sang). L'exploitation de ces traces se fait par comparaison directe soit avec un objet ou un familier soit avec un suspect mis en cause ou présentant des indices graves et concordants. Elle peut également être réalisée au travers de l'interrogation d'un fichier³⁰.

Si l'exercice de la police technique et scientifique n'est accordée à l'arme de manière autonome que depuis 1996, les premiers techniciens sont formés à partir de la fin des années 1950 au sein du centre de perfectionnement à la police judiciaire de Maisons-Alfort. Les « techniciens en identification criminelle » ainsi formés sont progressivement intégrés au sein des unités spécialisées de police judiciaire. Cependant, en matière de structure, il faut attendre

28 Article D7 du Code de procédure pénale.

29 « *En cas de crime flagrant, l'officier de police judiciaire qui en est avisé, informe immédiatement le procureur de la République, se transporte sans délai sur le lieu du crime et procède à toutes constatations utiles. Il veille à la conservation des indices susceptibles de disparaître et de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité. Il saisit les armes et instruments qui ont servi à commettre le crime ou qui étaient destinés à le commettre ainsi que tout ce qui paraît avoir été le produit direct ou indirect de ce crime. Il représente les objets saisis, pour reconnaissance, aux personnes qui paraissent avoir participé au crime, si elles sont présentes* » art. 54 du Code de procédure pénale.

« *Les officiers et agents de police judiciaire veillent à la préservation de l'état des lieux ainsi qu'à la conservation des traces et des indices jusqu'à ce qu'il soit procédé aux opérations de police technique et scientifique. Sauf désignation par le magistrat d'un service de police technique et scientifique particulier, ces opérations sont effectuées par les spécialistes auxquels font habituellement appel les premiers intervenants. Lorsqu'il y a lieu de procéder à des examens techniques ou scientifiques qui ne peuvent être différés, les officiers de police judiciaire peuvent, selon le type d'enquête qu'ils conduisent, faire appel aux personnes qualifiées appartenant aux organismes spécialisés de la police nationale ou de la gendarmerie nationale. L'interprétation des résultats des opérations de police technique et scientifique peut être indifféremment confiée aux organismes spécialisés cités ci-dessus. Ceux-ci mettent en commun les moyens dont ils disposent lorsque leurs propres capacités se révèlent insuffisantes* », art. D7 du Code de procédure pénale.

30 Sur la question des fichiers, se référer au paragraphe C de la présente section.

1987 pour que la gendarmerie dispose de son propre laboratoire. En effet, jusqu'à cette date, la législation de 1943 restait en vigueur en organisant la centralisation de l'exploitation de la police scientifique dans les laboratoires de la police nationale. A partir de 1987, la gendarmerie crée la « section technique d'investigations criminelles » (STICG) qui deviendra en 1990 « l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale » (IRCGN).

Désormais, pour réaliser ces opérations techniques, la gendarmerie se repose sur une organisation structurée en trois niveaux depuis l'échelon élémentaire que constitue la brigade territoriale jusqu'à l'échelon central avec l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale.

Au niveau élémentaire, la gendarmerie a largement investi depuis 2008 sur le niveau de qualification du primo-intervenant afin de lui permettre de réaliser efficacement les actes simples de police technique et scientifique tels que le relevé de traces digitales ou d'ADN et la prise de clichés photographiques. Bien que demeurant polyvalent, ce gendarme bénéficie d'une formation ciblée lui permettant d'accéder à la qualification de « technicien en identification criminelle de proximité » (TICP). On constate alors les prémices d'une spécialisation afin de systématiser les actes de police technique et scientifique sur la délinquance de masse. Si jusqu'en 2016 les opérations de criminalistique demeuraient surtout une prérogative des officiers de police judiciaire³¹, une évolution importante permet désormais aux agents de police judiciaire et aux techniciens ou ingénieurs de police technique et scientifique de procéder « *aux prélèvements et au placement sous scellés des échantillons biologiques, des objets et des traces et indices utiles à la manifestation de la vérité, aux fins d'examens techniques et scientifiques, ils en dressent inventaire et en font mention dans leur rapport* »³². Cette évolution renforce de manière significative le traitement de la délinquance de masse.

Le deuxième échelon de traitement de la police technique et scientifique dans la gendarmerie se situe au niveau départemental. Depuis les années 1980, la gendarmerie a

31 « *L'officier de police judiciaire peut procéder, ou faire procéder sous son contrôle, sur toute personne susceptible de fournir des renseignements sur les faits en cause ou sur toute personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction, aux opérations de prélèvements externes nécessaires à la réalisation d'examens techniques et scientifiques de comparaison avec les traces et indices prélevés pour les nécessités de l'enquête (...), article 55-1 du Code de procédure pénale.*

« *L'officier de police judiciaire peut procéder ou faire procéder sous son contrôle (...) à un prélèvement biologique destiné à permettre l'analyse d'identification de leur empreinte génétique (...), art. 706-56 du Code de procédure pénale.*

32 Décret n° 2016-1455 du 28 octobre 2016 portant simplification du code de procédure pénale, art. 4, introduisant dans le Code de procédure pénale l'article D. 15-5-1.

spécialisé des « techniciens en identification criminelle », qui disposent au sein de chaque chef lieu de département³³ de moyens d'analyse de niveau intermédiaire leur permettant de réaliser des actes techniques de laboratoire. Leur rôle est à la fois de prendre en compte les scènes d'infraction complexes et de contrôler l'action de criminalistique des échelons élémentaires.

Le dernier échelon de la criminalistique dans la gendarmerie est incarné par l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN). Il s'agit d'une plate-forme pluridisciplinaire qui dispose d'un plateau scientifique lui permettant de procéder à de multiples analyses. Il a pour mission de participer, dans le domaine de la police technique et scientifique, à l'établissement de la preuve des infractions pénales constatées par les officiers de police judiciaire de la gendarmerie nationale ou de la police nationale et d'apporter son concours par une assistance technique aux unités ou sa contribution à la formation des enquêteurs, dans la matière considérée. Son organisation repose sur³⁴ :

- une « Division criminalistique physique et chimie » (DCPC) qui regroupe les activités physico-chimiques au sein de quatre départements : balistique, microanalyse, environnement-incendies-explosifs, toxicologie.
- Une « Division Criminalistique Ingénierie et Numérique » (DCIN) qui comprend les activités liées à l'ingénierie et aux nouvelles technologies au sein de quatre départements : informatique-électronique, signal-image-parole, documents, véhicules.
- Une « Division criminalistique identification humaine » (DCIH) qui est composée des activités ayant trait à l'identification des personnes au sein de quatre départements : médecine légale et odontologie, faune et flores forensiques, anthropologie et hématomorphologie, empreintes digitales.
- une « Division criminalistique biologie et génétique » (DCBG) qui accueille des activités ayant trait à la génétique. Cette division est composée du « Service central de préservation des prélèvements génétiques » (SCPPB), du département biologie dédiée aux infractions graves, d'un « Service central d'analyses génétique de la gendarmerie nationale traces et individus » (SCAGGEND) procédant aux analyses des prélèvements des personnes mises en causes et des traces de masse.

33 Ces techniciens sont affectés au sein des brigades départementales de renseignement et d'investigation judiciaires (BDRIJ). Cette unité regroupe également des enquêteurs spécialisés (analystes criminels, nouvelles technologies), une structure d'analyse du renseignement judiciaire (cellule d'investigation et de rapprochements judiciaires) ainsi que la cellule d'observation surveillance.

34 Pour une synthèse de l'organigramme, se référer à l'annexe n°4.

- un service interprétation des données en charge de l'exploitation statistique des résultats obtenus dans les dossiers afin d'offrir aux experts et requérants une interprétation optimisée de la force probante des indices et des preuves.
- un service saisine scellés en charge de la gestion des scellés reçus, de leur traçabilité au sein des différents départements puis de leur réexpédition aux requérants.
- un service assurance qualité assure l'application et le suivi de la politique qualité souhaitée par la direction de l'institut dans le respect de la directive cadre de l'Union européenne.
- Deux structures projetables que sont « l'unité gendarmerie d'identification des victimes de catastrophes » (UGVIC) et « l'unité nationale d'investigation criminelle » (UNIC).

Cette organisation centralisée et équilibrée de la criminalistique dans une logique de subsidiarité permet un traitement cohérent des actes de police technique et scientifique. Surtout, elle a facilité la diffusion des informations à des fins de recoupements. Pourtant, malgré cette indéniable rationalité en interne, l'organisation nationale de la police technique et scientifique est appelée à se réformer dans un souci d'optimisation.

La police technique et scientifique au sein de la gendarmerie nationale bénéficie désormais d'une reconnaissance complète de la part des magistrats. L'inscription de certains militaires sur la liste nationale des experts agréés par la Cour de cassation³⁵ comme l'accréditation COFRAC de l'ensemble des laboratoires décentralisés de la gendarmerie nationale³⁶ en sont les témoignages les plus significatifs.

35 Six experts affectés à l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale figurent parmi les experts agréés par la Cour de cassation en 2019 in https://www.courdecassation.fr/IMG///20190701_Liste_nationale.pdf, consulté le 16 juillet 2019.

36 L'ensemble des laboratoires de police technique et scientifique de la gendarmerie sont accrédités par le Comité français d'accréditation (COFRAC). Ils obéissent tous à la norme ISO 17025 qui fixe les exigences de qualité et de compétence propres aux laboratoires d'analyses. « *Les exigences techniques de la norme ISO 17025 impliquent: que le laboratoire d'analyse et son matériel soient aux normes (contrôle de la température, accès sécurisé, étalonnage des appareils...); le respect de protocoles précis; le suivi strict des produits (quantité, conditions de stockage, date de péremption...); l'habilitation des personnels sur des techniques spécifiques et déterminées* » in <https://www.police-scientifique.com/accreditation>, consulté le 16 juillet 2019.

3. La police technique et scientifique, entre nouveaux moyens et mutualisation

La police technique et scientifique se heurte à deux défis majeurs que sont l'accroissement des coûts générés par le développement de nouvelles capacités et l'indéniable complexité de son organisation au niveau national.

Les capacités offertes par la police technique et scientifique ne cessent de croître en parallèle des évolutions scientifiques notamment dans les domaines génétiques et biométriques. Ainsi, de nouvelles capacités ont été récemment présentées telles que la comparaison d'empreintes olfactives³⁷, le développement du portrait-robot génétique, qui vise à déterminer les caractéristiques morphologiques d'une personne selon son profil génétique³⁸ ou encore le développement de l'analyse d'ADN animal ou végétal pour permettre le rapprochement entre une victime et un suspect. De manière plus spécifique, le développement de la criminalistique numérique, « *qui regroupe l'ensemble des techniques de preuves utilisées dans les enquêtes judiciaires et reposant sur des données et support numériques* »³⁹, est aussi un enjeu fort du renseignement criminel forensique. Ainsi, certaines signatures numériques permettent d'affiner les circonstances d'un fait criminel ou encore de réaliser des rapprochements. Cependant, comme le souligne un rapport récent de la Cour des comptes, la réalisation de ces analyses entraîne des dépenses souvent élevées tant en moyens humains que techniques⁴⁰.

La police technique et scientifique se caractérise par ailleurs par une organisation complexe. Tout d'abord, « *le ministère de la Justice finance les frais de justice engagés à l'initiative des magistrats pour obtenir des analyses et expertises dans le cadre d'une information judiciaire. Il est donc attaché à limiter les frais de justice relatifs à la PTS, qui sont à sa charge mais l'essentiel de la dépense est supportée par les programmes budgétaires des deux forces (police et gendarmerie nationales)* »⁴¹. Ensuite, les deux forces de police ont développé chacune de leur côté leurs propres capacités

37 <http://www.gendinfo.fr/Actualites/2018/L-empreinte-olfactive-ou-comment-confondre-un-suspect-grace-a-son-odeur>, consulté le 1^{er} décembre 2018.

38 https://www.lemonde.fr/sciences/article/2017/07/24/le-portrait-robot-genetique-commence-a-se-dessiner_5164129_1650684.html, consulté le 30 août 2017

39 FREYSSINET (É.), « Les données au cour de la lutte contre la délinquance », *Annales des Mines*, n°2, juin 2018, p. 50.

40 Le « *coût total de la PTS, incombant au ministère de l'intérieur, qui peut être estimé à 305 M€, soit 7% des dépenses relatives à la fonction de police judiciaire sur les programmes 176-Police nationale et 152-Gendarmerie nationale* » in Cour des comptes, « La police technique et scientifique », Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, décembre 2016, p. 43.

41 *Ibid.*, p. 7

« sans chercher à développer de réelles synergies »⁴². Dans ce contexte, l'organisation de la police technique et scientifique dans la police nationale se caractérise par un éclatement des structures entre la direction centrale de police judiciaire, celle de la sécurité publique, la préfecture de police de Paris et l'Institut nationale de la police scientifique. Pour rationaliser les coûts, un effort de mutualisation est d'ores et déjà initié. Pour pallier ces difficultés, la Cour des comptes envisage de repenser les laboratoires et les plateaux techniques pour éviter des « investissements en doublon »⁴³. Pour anticiper cette réforme, la police nationale a initié une réforme de ses structures. En 2017, elle a été procédé à la création d'un service central de la police technique et scientifique⁴⁴ chargé de « coordonner et d'harmoniser les pratiques des structures de police technique et scientifique »⁴⁵. Par ailleurs, l'institution policière a débuté « une rationalisation de ses plateaux techniques de révélations papillaires implantés au niveau local »⁴⁶, réduisant ainsi leur nombre de 193 à 58.

D'après les premiers éléments collectés, il semblerait que l'organisation de la police technique et scientifique au niveau départemental se dirige vers la mise en place d'un seul laboratoire accrédité, ce qui suppose une uniformisation des pratiques entre les forces. Pourtant, depuis la publication du rapport de la Cour des comptes, « les synergies demeurent encore insuffisantes »⁴⁷, notamment en raison de l'absence de dialogue concerté entre les deux forces.

42 *Idem.*

43 *Ibid.*, p. 10.

44 Arrêté du 5 avril 2017 portant création d'un service d'administration centrale dénommé « Service central de la police technique et scientifique ».

45 LEROY (H.), « Avis sur le projet de loi de finances pour 2019 », Tome XIII « sécurités », Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°153, 22 novembre 2018, p. 45.

46 *Ibid.*, p.46.

47 *Idem.*

B. La montée en puissance permanente du renseignement criminel permise par le développement des techniques d'investigation

La collecte des données judiciaires repose surtout sur les informations recueillies lors des enquêtes judiciaires, ce qui permet ensuite un travail d'analyse sur les modes opératoires ou les personnes. Il ne s'agit pas de revenir dans ces développements sur l'ensemble des types de données susceptibles d'être recueillis mais sur l'accroissement des capacités de recueil autorisé par le développement croissant de techniques d'investigation toujours plus intrusives (1). Ces évolutions, qui visent surtout à accroître les capacités d'investigations numériques pour lutter contre la cybercriminalité, font apparaître de nouveaux défis tant juridiques que technologiques (2). Dans ce contexte marqué par des spécificités très techniques et des limites juridiques importantes en raison du caractère toujours plus intrusif des dispositifs mis en œuvre, la gendarmerie a organisé une nécessaire spécialisation de ses structures et de certains enquêteurs (3). On assiste dès lors à un alignement des techniques mobilisables tant pour la police judiciaire que le renseignement (4).

1. Des techniques spéciales d'enquête aux techniques d'enquêtes numériques, le renforcement continu des capacités d'investigation pour lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme

Pour renforcer les moyens de lutte contre le terrorisme⁴⁸, la criminalité et la délinquance organisées, le législateur a fait le choix de doter les services de police judiciaire de prérogatives nouvelles leur permettant de recourir à des techniques d'investigation particulièrement intrusives. Dans ce contexte la loi du 9 mars 2004 portant sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « loi Perben II », apparaît comme une avancée importante dans la procédure pénale en autorisant les services à recourir à des techniques spéciales d'enquête dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée⁴⁹. Depuis cette loi, les capacités d'investigations humaines ou techniques ont été progressivement renforcées pour

48 Il convient de noter que la gendarmerie est écartée du traitement judiciaire des faits à caractère terroriste conformément à la circulaire du 18 décembre 2015 relative à la lutte contre le terrorisme (NOR : JUSD1531771C, BOMJ n°2015-12 du 31 décembre 2015) qui confie ce contentieux aux unités de la police nationale (direction centrale de la police judiciaire, sous-direction antiterroriste).

49 La notion de délinquance et de criminalité organisées a été analysée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004.

que les enquêteurs puissent recueillir toujours plus d'informations lors des procédures judiciaires. Ces renforcements présentent « *la caractéristique commune de nécessiter l'emploi d'un appareil, moyen ou dispositif qualifié lui-même de « technique » par les textes pour permettre, par exemple, d'intercepter des conversations échangées par téléphone ou ordinateur (par la mise en place d'un matériel d'écoute sur la ligne téléphonique d'une personne déterminée et l'enregistrement de ses conversations sur un support numérique), d'accéder à des données conservées dans un système informatique (par l'implantation à distance d'un programme informatique de type « cheval de Troie »), ou de localiser une personne ou un véhicule (au moyen d'une balise GPS ou d'une ligne téléphonique)* »⁵⁰. Dès lors, il ne s'agit plus seulement d'évoquer des « techniques spéciales d'enquête » mais plutôt des « techniques d'enquêtes numériques judiciaires ». Ces dernières peuvent être alors définies comme « *l'ensemble des mesures d'investigation susceptibles d'être employées par les autorités de police et de justice via les réseaux de transmission électronique - satellitaires et terrestres, fixes et mobiles, dès lors qu'ils passent par des canaux numériques -, ou sur des appareils connectés à ces réseaux, afin de mettre à jour des infractions pénales et d'identifier leurs auteurs* »⁵¹. Les données recueillies avec ce type d'investigations alimentent les informations susceptibles d'être employées à des fins de renseignement criminel au titre notamment de la notion de « *l'information opérationnelle* »⁵².

S'agissant dans un premier temps des investigations humaines, « *lorsqu'ils sont amenés à enquêter sur des faits entrant dans le champ d'application des articles 706-73, 706-73-1 et 706-74 du Code de procédure pénale, les officiers de police judiciaire et, sous leur autorité, les agents de police judiciaire (...) peuvent tout d'abord étendre à l'ensemble du territoire national la surveillance des personnes visées* »⁵³. Cette disposition est plus souple que celle évoquée à l'article 18, alinéa 4 du même code⁵⁴ puisqu'elle ne nécessite pas la présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. La loi du 9 mars 2004 étend ensuite ce concept de la surveillance, offrant désormais aux enquêteurs spécialement habilités la possibilité de procéder à une opération d'infiltration

50 TOUILLIER (M.), « *Lumière sur un arsenal de lutte contre une délinquance tapie dans l'ombre* », *AJ Pénal*, 2017, p. 312.

51 *Idem*.

52 Décret n° 2014-187 du 20 février 2014 relatif à la mise en œuvre de traitements de diffusion de l'information opérationnelle au sein des services et unités de la police et de la gendarmerie nationales.

53 Article 706-81 du Code de procédure pénale.

54 « *Les officiers de police judiciaire peuvent, sur commission rogatoire expresse du juge d'instruction ou sur réquisitions du procureur de la République, prises au cours d'une enquête préliminaire ou d'une enquête de flagrance, procéder aux opérations prescrites par ces magistrats sur toute l'étendue du territoire national. Ils sont tenus d'être assistés d'un officier de police judiciaire territorialement compétent si le magistrat dont ils tiennent la commission ou la réquisition le décide. Le procureur de la République territorialement compétent en est informé par le magistrat ayant prescrit l'opération* », art. 18, al. 4 du Code de procédure pénale.

pour les infractions en lien avec la délinquance et la criminalité organisées⁵⁵. Il s'agit d'un procédé qui vise à intégrer une organisation criminelle en vue de son démantèlement. Parce qu'il s'agit d'une opération sensible, cette technique nécessite une formation spécifique et une centralisation des informations s'y rapportant. Celle-ci est assurée par le « service interministériel d'assistance technique » (SIAT)⁵⁶. Elle est autorisée aux officiers ou agents de police judiciaire de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes⁵⁷. En 2015, le législateur poursuit l'extension de cette capacité pour les infractions prévues à l'article 706-73-1 du Code de procédure pénale⁵⁸, dont le champ est lui-même progressivement élargi en 2017 aux délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation⁵⁹. Enfin en 2014, la loi renforçant les dispositions de la lutte contre le terrorisme autorise désormais les agents à effectuer des enquêtes sous pseudonyme dans le but de constater les infractions les plus graves telles que celles relatives aux produits de santé (article 706-2-2 du CPP), au proxénétisme et à la traite des êtres humains (article 706-35-1 du CPP), les atteintes aux mineurs (article 706-47-3 du CPP) et les crimes et délits relevant de la criminalité organisée (706-87-1 du CPP)⁶⁰. Les enquêteurs peuvent désormais « *participer sous un pseudonyme aux échanges électroniques ; être en contact avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions ; extraire, acquérir ou conserver les données ; extraire, acquérir ou conserver des contenus illicites* »⁶¹.

Outre ces investigations humaines, le législateur autorise depuis la loi du 9 mars 2004 les enquêteurs à recourir à des investigations techniques de plus en plus complexes et intrusives destinées à recueillir toujours plus d'informations. Tout d'abord, selon les nécessités de l'enquête pour les infractions entrant dans le champ d'application de la délinquance et de la criminalité organisées, « *le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance peut, à la requête du procureur de la République, autoriser l'interception, l'enregistrement et la transcription des correspondance émises par la voie des communications électroniques* »⁶². Appelés à se prononcer sur

55 Article 706-80 du Code de procédure pénale.

56 « *Créé au sein de la direction centrale de la police judiciaire, à la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (...), ce service est chargé de la formation des agents infiltrés, de l'assistance technique aux opérations d'infiltrations (...) et de la centralisation des informations de ces opérations menées par les douanes, la police et la gendarmerie nationales* », art. D15-1-1 du Code de procédure pénale.

57 Article D15-1-2 du Code de procédure pénale.

58 Loi n°2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, art. 11.

59 Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, art. 9.

60 Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, art. 19.

61 Article 706-87-1 du Code de procédure pénale.

62 Article 706-95 du Code de procédure pénale.

la constitutionnalité de ces dispositions, les Sages ont conclu qu'elles « *ne portent une atteinte excessive ni au secret de la vie privée ni à aucun autre principe constitutionnel* »⁶³. Pour s'adapter aux évolutions technologiques, le terme de « *télécommunications* » est remplacé en 2016 par celui « *de communications électroniques* »⁶⁴. La notion d'interception des correspondances est ensuite étendue la même année à celles non plus seulement émises mais également stockées⁶⁵. Les moyens techniques employés pour ces interceptions des correspondances sont par ailleurs élargis par le même texte à l'usage des *IMSI catcher*⁶⁶ « *afin de recueillir les données techniques de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisateur, ainsi que les données relatives à la localisation d'un équipement terminal utilisé* »⁶⁷. Cette nouvelle disposition constitue une suite logique puisque cette technique est déjà autorisée depuis la loi de 2015 relative au renseignement pour les services habilités et certaines finalités prévues à l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure dont la prévention du terrorisme et la prévention de la criminalité et la délinquance organisées⁶⁸.

En dehors de l'interception des correspondances, la loi du 9 mars 2004 a prévu le recours aux sonorisations et fixations d'images dans le cadre de l'instruction et dans certains lieux ou véhicules⁶⁹. Là encore, le champ d'application de cette technique d'investigation connaît une extension significative en 2016 puisqu'elle est désormais autorisée pour les enquêtes préliminaires et de flagrance qui visent des infractions entrant dans le champ d'application des articles 706-73 et 706-73-1 du Code de procédure pénale⁷⁰. Conformément à l'article 706-99 du même code, les services habilités à recourir à cette technique sont fixés par décret⁷¹.

La captation des données informatiques constitue une autre technique d'enquête numérique employée par les agents. Elle est introduite par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de performance pour la sécurité intérieure, dite « LOPPSI II », pour lutter contre la criminalité organisée. Elle « *consiste à permettre d'accéder aux données informatiques des personnes*

63 Conseil constitutionnel, décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004.

64 Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, art. 57.

65 *Ibid.*, art. 2.

66 *Ibid.*, art. 3.

67 Article 706-95-4 du Code de procédure pénale.

68 Article L851-6 du Code de la sécurité intérieure.

69 Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, section 6 introduisant dans le Code de procédure pénale l'article 706-96 et suivants.

70 Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, art. 4.

71 Décret n°2014-827 du 21 juillet 2014, art. 2 introduisant dans le Code de procédure pénale l'article D15-1-5.

visées telles que les données s'affichent au même moment pour l'utilisateur sur son écran ou telles qu'il les introduit dans son ordinateur, par l'intermédiaire d'un clavier ou d'une souris, cette captation se faisant par un dispositif dit keylogger, c'est-à-dire un enregistreur de frappe ou logiciel espion ou un périphérique qui espionne l'utilisateur »⁷². La mise en œuvre de cette technique suppose la création de systèmes de traitements de données, eux-mêmes autorisés par le législateur⁷³.

En parallèle, la géolocalisation a connu des évolutions juridiques importantes en raison notamment de deux décisions de la Cour de cassation du 22 octobre 2013⁷⁴ qui ont sanctionné le recours à de telles mesures dans le cadre de l'enquête préliminaire en raison d'une « base textuelle insuffisante à en garantir les limites »⁷⁵. Suite à la loi n°2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation, la localisation en temps réel est désormais prévue « tant en enquête qu'en instruction pour des infractions, même de droit commun, dont l'emprisonnement encouru est d'au moins cinq ans »⁷⁶ conformément à l'article 230-32 du Code de procédure pénale. La loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice abaisse désormais ce seuil pour les enquêtes portant sur un crime ou sur un délit puni d'au moins trois ans de prison⁷⁷. Sur ce point, « le législateur a opéré une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles »⁷⁸. Là encore, le code limite le nombre de services susceptibles de mettre en œuvre cette mesure⁷⁹.

Pour certains, ce développement quasi permanent des techniques d'enquête en matière de criminalité organisée est justifié par des objectifs à atteindre qui « prévalent sur les droits des présumés innocents »⁸⁰. Pourtant, nul ne peut nier que la lutte contre les nouvelles formes de criminalité nécessite « de se doter des armes nécessaires pour lutter contre les nouvelles formes de criminalité »⁸¹. Conscient qu'il s'agit « de pouvoirs forts, attentatoires aux libertés individuelles, [le

72 JEANDIDIER (W.), « Criminalité et délinquance organisées », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, LexisNexis.

73 Décret n° 2015-1700 du 18 décembre 2015 relatif à la mise en œuvre de traitements de données informatiques captées en application de l'article 706-102-1 du code de procédure pénale.

74 Cass. crim., 22 oct. 2013, n° 13-81.945 : JurisData n° 2013-023276, 1re esp. – Cass. crim., 22 oct. 2013, n° 13-81.949 : JurisData n° 2013-023279.

75 CHAVENT-LECLÈRE (A.-S.), « La surveillance : une pratique encadrée ? Renseignement, écoutes, vidéoprotection... », *LexisNexis*, Procédures n°1, janvier 2016, étude 1.

76 *Idem*.

77 Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, art. 44.

78 Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2018, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice*, consid. 150.

79 Article 230-36 du Code de procédure pénale.

80 CHAVENT-LECLÈRE (A.-S.), « Identification des appels, géolocalisation de véhicule, sonorisation et captation d'images : tous les moyens technologique sont-ils permis ? », *LexisNexis*, Procédures n°1, janvier 2012, comm. 18.

81 WARSMANN (J.-L.), « Rapport portant adaptation de la justice aux évolution de la criminalité », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale sur le projet de loi

législateur] a néanmoins voulu les conserver sous le contrôle d'un juge du siège, le juge des libertés et de la détention, dont le rôle prééminent est affirmé, et qu'il ne peut jamais être saisi par l'OPJ »⁸². Des approches politiquement orientées voient dans le rôle de contrôle du juge des libertés et de la détention « un alibi à une dérive »⁸³, d'autres insistent pour dire que l'élargissement de ses prérogatives apporte une garantie au respect des droits des citoyens. La question sous-jacente porte surtout les moyens alloués à ces juges pour exercer leur office dans un contexte marqué par des contraintes budgétaires fortes combinées à l'extension de leur pouvoir tant dans les procédures pénales qu'administratives. En effet, du fait « de la juridictionnalisation croissante de la procédure pénale, l'évolution du statut et du rôle juridictionnel du juge des libertés et de la détention est à la source d'exigences nouvelles »⁸⁴. Par ailleurs, outre la question des moyens, celle de la répartition des compétences entre l'autorité judiciaire et administrative est susceptible de se poser. Si certains auteurs considèrent que « l'autorité judiciaire n'est pas la gardienne exclusive de la liberté individuelle »⁸⁵, cela permettrait de confier au juge administratif le contrôle juridictionnel des mesures de police administrative susceptibles de porter atteinte aux libertés. Si cette avancée renforcerait peut-être la cohérence globale de la répartition entre les deux ordres juridictionnels, elle a peu de chances d'aboutir en raison des spécificités de l'histoire juridico-politique française.

Le recours à l'ensemble de ces techniques d'investigation par les services d'enquête permet l'agrégation « d'informations judiciaires opérationnelles » sur les personnes ciblées et leur entourage. Leur analyse et leur croisement avec d'autres sources est à la base de la construction du renseignement criminel.

n° 784, Tome I : Rapport, Assemblée nationale, n°856, 14 mai 2003, p. 15.

82 SCHWENDENER (M.), « Une police aux pouvoirs d'enquête renforcés », *AJ Pénal*, 2004, p. 231.

83 <http://www.syndicat-magistrature.org/Juge-des-libertes-et-de-la.html>, consulté le 12 mars 2019.

84 GOGORZA (A.), « L'autorisation judiciaire pendant la phase policière », *RSC*, 2017, p. 247.

85 TUKOV (C.), « L'autorité judiciaire, gardienne exclusive de la liberté individuelle ? », *AJDA*, 2016, p. 936.

2. Le recours croissant aux techniques d'enquêtes numériques judiciaires pour lutter contre la cybercriminalité vecteur de nouveaux défis

Si « les techniques d'enquêtes numériques ne sont nullement limitées à la lutte contre la cybercriminalité »⁸⁶, le champ d'application de certaines en relève directement. C'est le cas par exemple de l'infiltration numérique autorisée depuis la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 pour la mise en danger des mineurs et les atteintes à la dignité humaine. Cette technique « est parfaitement adaptée à l'univers numérique où les cyberdélinquants surfent sur des forums et échangent des informations par le biais d'internet »⁸⁷. Les résultats positifs rapidement obtenus⁸⁸ ont très probablement favorisé l'extension de cette pratique à la criminalité financière en 2013⁸⁹ puis à l'ensemble des infractions prévues aux articles 706-73 puis 706-73-1 du Code de procédure pénale⁹⁰. Les perquisitions numériques constituent une autre technique d'investigation adaptée à la cybercriminalité. L'article 57-1 du Code de procédure pénale prévoyait déjà de pouvoir accéder par un système informatique implanté sur les lieux où se déroulent la perquisition à des données intéressant l'enquête en cours et stockées dans ledit système. La loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme vient ajouter de nouvelles dispositions à cet article. Ainsi, les enquêteurs « peuvent également, dans les conditions de perquisition prévues au présent code, accéder par un système informatique implanté dans les locaux d'un service ou d'une unité de police ou de gendarmerie à des données intéressant l'enquête en cours et stockées dans un autre système informatique, si ces données sont accessibles à partir du système initial »⁹¹. Plus globalement, il s'agit surtout de faire face à deux familles d'infractions : « d'une part celles liées à des actions de piratage de systèmes informatiques visant à voler un secret de fabrication, défigurer un site pour y afficher un message de propagande ou à récupérer des données bancaires ; d'autre part, des actions facilitées par l'utilisation des nouvelles technologies comme les escroqueries sur internet ou la diffusion de contenus illicites »⁹².

86 QUÉMÉNER (M.), « Les techniques spéciales d'enquête en matière de lutte contre la cybercriminalité », *AJ Pénal*, 2015, p. 403.

87 *Idem*.

88 <https://www.rtl.fr/actu/debats-societe/info-rtl-un-premier-pedophile-arrete-grace-a-la-cyber-infiltration-4428637>, consulté le 20 février 2019.

89 Loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

90 Loi n°2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, art. 11.

91 Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, art. 13.

92 Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, « Enjeux et difficultés de la lutte contre la cybercriminalité », 26^e session nationale « Sécurité et Justice », Groupe de diagnostic stratégique

La menace croissante que constitue la cybercriminalité induit un usage plus régulier des techniques d'enquêtes numériques judiciaires. Ce constat nécessite donc d'avoir une réflexion globale sur leur usage car, à l'instar des techniques de recueil du renseignement, le développement de ces capacités suscite de nombreux débats. Ainsi, elles seraient « susceptibles de prendre dans leurs filets des personnes étrangères aux faits objets de l'enquête ou de l'instruction »⁹³. En outre, elle ne comporteraient « pas suffisamment de garanties, notamment quant au « respect du droit à la vie privée et familiale, quand on voit que le législateur autorise désormais l'accès, à distance et à l'insu de la personne visée, aux correspondances stockées par voie des communications électroniques sans limite de temps, d'équipement ou d'exigence de précision quant à la nature des correspondances saisies »⁹⁴. Pour certains, ces critiques objectives des techniques d'enquête numérique judiciaire sont d'abord liées au « domaine des infractions justifiant leur usage qui n'est pas suffisamment circonscrit et justifié »⁹⁵. Pour d'autres, elles sont intimement liées à leur « construction sédimentaire, au gré des besoins, des censures et/ou des lacunes »⁹⁶. En effet, ces techniques reposent effectivement sur un corpus juridique foisonnant, faisant apparaître un « droit en mille feuilles »⁹⁷. Dès lors, il apparaît nécessaire d'avoir une réflexion globale sur ces techniques « permettant d'unifier les régimes procéduraux pour simplifier le cadre d'emploi et favoriser une plus grande sécurité juridique sans s'exposer à l'obsolescence technique »⁹⁸. S'agissant de la restriction de leur utilisation, cette orientation irait probablement à l'encontre du sens de l'histoire qui tend *in fine* à ce que les moyens d'enquête s'adaptent aux usages des délinquants, avec souvent un temps de retard. Réduire les capacités d'investigation numérique reviendrait à effectuer un recul important sur la prise en compte de la mutation des phénomènes criminels. Dans ce contexte, il semble tout à fait cohérent de militer pour « autoriser le simple usage d'un pseudonyme pour les patrouilles numériques de surveillance dans le cyberspace lorsqu'elles ne s'accompagnent pas d'investigations particulières »⁹⁹. Cette évolution serait alors assimilée à une

n°6, juillet 2015, p. 5.

93 TOUILLIER (M.), *op. cit.*, p. 312.

94 *Ibid.*, p. 313.

95 SAINT-PAU (J.-C.), « Les investigations numériques et le droit au respect de la vie privée », *AJ Pénal*, 2017, p. 322.

96 VADILLO (F.), « Techniques d'enquête numérique judiciaire : les défis d'une survie dans la modernité », *Annales des Mines*, n°3, septembre 2018, p. 60.

97 Centre expert contre la cybercriminalité français et Cyberlex, « Code pénal et lutte contre cybercriminalité : proposition pour une efficacité juridique renforcée », 25 janvier 2017, p. 39. Disponible sur : <https://www.cecycf.fr/presentation-du-second-rapport-commun-avec-cyberlex-sur-le-code-de-procedure-penale/>, consulté le 4 septembre 2018.

98 VADILLO (F.), *op. cit.*

99 Groupe de travail CECyF – Cyberlex, « Rapport sur la procédure pénale face aux évolutions de la cybercriminalité et du traitement de la preuve numérique : propositions pour une efficacité juridique renforcée », 24 janvier 2018, p. 18.

surveillance générale, une police administrative donc, de l'espace numérique. On ne peut toutefois pas faire l'économie d'une réflexion globale sur des techniques appelées à se développer.

En plus du défi juridique, les techniques d'enquête numérique judiciaire révèlent un défi technologique central dans un environnement particulièrement évolutif. Pour certains observateurs, trois évolutions majeures doivent être prises en compte : « *la généralisation du chiffrement des communications électroniques (...) qui nécessite d'accroître les capacités d'accès à des données en clair (...), le traitement et la conservation des données de masse (...) qui suppose de développer des capacités de stockage dignes des meilleurs réseaux sociaux (...) et les dysfonctionnements étatiques dans la conduite de grands projets technologiques* »¹⁰⁰. Les créations opportunes de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) en 2016¹⁰¹ puis surtout de l'agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTENJ) en 2017 doivent permettre de répondre à ces enjeux¹⁰². Cette dernière constitue ainsi « *un centre de compétence au sein du ministère de la Justice et un interlocuteur crédible pour les services de police judiciaire et les industriels* »¹⁰³. Comme pour la police technique et scientifique, le défi technologique des enquêtes numériques judiciaires suppose des arbitrages importants entre d'une part le développement dans chaque institution de capacités propres, de l'autre une réflexion plus globale de mise à disposition par une structure interministérielle d'outils permettant de les conduire. Si la création de l'ANTENJ, au sein de laquelle cinq gendarmes sont détachés, laisse à penser que la seconde solution semble avoir été choisie, l'État n'exclut pas le développement d'outils propres à chaque institution. C'est le cas par exemple des capacités de déchiffrement

100VADILLO (F.), *op. cit.*, pp. 60-61.

101La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale et plus particulièrement sont article 88 introduit dans le Code de procédure pénale l'article 230-45 relatif aux missions et aux modalités de fonctionnement de la PNIJ. Son périmètre est fixé par le décret n° 2014-1162 du 9 octobre 2014 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires ». Dès lors, la PNIJ « *enregistre et met à la disposition des magistrats, des officiers et agents de police judiciaire de la gendarmerie et la police nationales chargés de les seconder ainsi que des agents des douanes et des services fiscaux habilités à effectuer des enquêtes judiciaires* :

a) *Le contenu des communications électroniques interceptées sur le fondement des articles 74-2, 80-4, 100 à 100-7 et 706-95 ;*

b) *Les données et les informations communiquées en application des articles 60-1, 60-2, 77-1-1, 77-1-2, 99-3, 99-4, 230-32, des articles R. 10-13 et R. 10-14 du code des postes et des communications électroniques et du décret n° 2011-219 du 25 février 2011* », art. R.40-43 du Code de procédure pénale.

102Décret n°2017-614 du 24 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires » et d'un comité d'orientation des techniques d'enquêtes numériques judiciaires.

103VADILLO (F.), *op. cit.*, p. 62.

qui sont assurées, à des fins judiciaires, par le centre technique d'assistance de la DGSJ¹⁰⁴. Dans ce contexte, rien ne s'oppose, en théorie, à ce que la gendarmerie développe au sein du Pôle judiciaire ses propres outils, quitte à les mettre à la disposition d'autres administrations le cas échéant. Cette stratégie lui permettrait de s'affirmer sur un secteur stratégique en devenir.

3. La nécessaire spécialisation des enquêteurs et des structures au sein de la gendarmerie

Comme le souligne un rapport récent de la Cour des comptes, « la gendarmerie a développé les moyens d'investigation de ses unités pour pouvoir être saisie de tous les crimes et délits commis dans sa zone »¹⁰⁵. Cette posture permet de lutter contre une division implicite de la police judiciaire revendiquée par la police nationale basée sur « une répartition des saisines selon une logique de spécialisation qui lui attribuerait toutes les enquêtes sur la grande criminalité organisée et le terrorisme »¹⁰⁶. Par ailleurs, parce que les investigations spécialisées nécessitent qu'elles soient le plus souvent « conduites de manière discrète, voire secrète et parfois même en trompant les personnes qui en sont l'objet »¹⁰⁷, elles requièrent des compétences et des moyens techniques adaptés. Surtout, au titre de leur caractère particulièrement intrusif, le législateur a fort logiquement limité le nombre de services susceptibles de les mettre en œuvre. Ainsi, pour tenir compte de ces impératifs à la fois techniques et juridiques, la gendarmerie a concentré ses unités habilitées.

S'agissant tout d'abord des enquêtes sous pseudonyme, sept services sont compétents pour y avoir recours, déclinés du niveau central au niveau départemental¹⁰⁸. Cette diversité de

104La loi du 3 juin 2016 a ainsi introduit à l'article 230-2 du Code de procédure pénale la possibilité de recourir au Centre Technique d'Assistance (CTA), dépendant officiellement de la DGSJ. Cependant, ce recours n'est pas automatique puisqu'il nécessite l'autorisation du procureur de la République, de la juridiction d'instruction ou de jugement pour être mis en œuvre et n'est possible que pour des infractions (criminelles ou délictuelles) dont la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement. A défaut, il faut envisager le recours à une personne physique ou morale qualifiée.

105Cour des comptes, « La fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationale », référé n°71433 du 22 décembre 2014, p. 3.

106Idem.

107DESSPORTES (F.) et LAZERGES-COUSQUER (L.), « Traité de procédure pénale », *Économica*, 3^e édition, 2013, n°570, p. 413.

108Conformément à l'arrêté du 21 octobre 2015 relatif à l'habilitation au sein de services spécialisés d'officiers ou agents de police judiciaire pouvant procéder aux enquêtes sous pseudonyme, sont autorisés à procéder aux cyber patrouilles pour la gendarmerie nationale : la sous-direction de la police judiciaire ; le service technique de recherches judiciaires et de documentation (aujourd'hui devenu le Service central du renseignement criminel) ; les sections de recherches de la gendarmerie départementale et des gendarmeries spécialisées ; les sections d'appui judiciaire ; les brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires ; les brigades de recherches et le

services s'explique surtout par la présence d'enquêteurs spécialisés en nouvelles technologies (« N'Tech »¹⁰⁹) à ces multiples échelons hiérarchiques. Par nécessité réglementaire et par choix doctrinal, la gendarmerie soumet l'habilitation de ses cyberpatrouilleurs à une formation spécifique préalable. Ils reçoivent alors des enseignements techniques sur l'appréhension des voies de communications électroniques, thématiques sur les milieux liés aux infractions recherchées et pratiques.

En revanche, pour les techniques plus intrusives, le législateur a fait le choix d'une limitation progressive des services habilités en fonction du niveau technique et d'intrusion dans la vie privée. Ainsi, les systèmes de captation, fixation, transmission et d'enregistrement des paroles prévus à l'article 706-96 du Code de procédure pénale, les services habilités sont relativement limités puisqu'il s'agit de la sous-direction de la police judiciaire de la gendarmerie nationale, des sections de recherches, du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, des sections d'appui judiciaire, et les antennes-GIGN¹¹⁰. Ce périmètre des services habilités vaut également pour la mise en œuvre de dispositifs de géolocalisation¹¹¹.

Les contours sont sensiblement similaires pour la mise en œuvre de systèmes de captation de données en tous lieux prévue à l'article 706-102-1 et suivant puisque les unités habilitées à y recourir sont le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, la sous-direction de la police judiciaire, les sections de recherches, les sections d'appui judiciaire et le service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale¹¹²

Enfin, l'usage des IMSI-catcher est strictement réservé pour la gendarmerie nationale à seulement trois services spécialisés. Il s'agit du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale et les groupes d'observation et de surveillance des régions de gendarmerie d'Île-de-France (Paris) et de Provence-Alpes-Côte d'Azur (Marseille)¹¹³. On notera ici une centralisation accrue de l'usage des IMSI-catcher par la gendarmerie nationale par rapport à la police nationale puisque cette dernière autorise son emploi par la direction centrale de la police

bureau des enquêtes judiciaires de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale.

109Les « N'tech » sont des enquêteurs spécialisés dans les technologies numériques et la criminalistique numérique sur les supports informatiques.

110Article D. 15-1-5 du Code de procédure pénale.

111*dem.*

112Décret n° 2011-1431 du 3 novembre 2011 portant modification du Code de procédure pénale pris pour l'application de l'article 706-102-6 de ce code relatif à la captation des données informatiques, modifié par le décret n° 2018-425 du 30 mai 2018.

113Article D. 15-1-5-1 du Code de procédure pénale.

judiciaire, ses directions interrégionales et régionales ainsi que par la force d'intervention de la police nationale¹¹⁴.

4. Le constat d'une convergence globale entre les techniques spéciales d'enquête et de renseignement dans leur principe comme dans leur mise en œuvre

Comme souligné par de multiples auteurs¹¹⁵, et à quelques exceptions près comme l'infiltration ou le coup d'achat, « les techniques de renseignement sont identiques aux techniques spéciales d'enquête (...) et ne peuvent être mises en œuvre que par des agents relevant de services limitativement énumérés »¹¹⁶. Cette convergence des moyens mobilisables semble en relative contradiction avec les objectifs poursuivis par les deux types d'enquête, notamment dans le cadre de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées. Pour lever les éventuelles ambiguïtés, le législateur a tout de même pris le soin de ne pas accorder à la gendarmerie la capacité de recourir à l'ensemble des techniques de renseignement dans le cadre de cette finalité¹¹⁷.

S'agissant de la mise en œuvre des techniques, il est intéressant de constater que pour la gendarmerie, nous assistons également à une convergence des services qui en sont chargés, soulignant ainsi une certaine singularité où les sections de recherches, le GIGN, les groupes d'observation et de surveillance et le service central du renseignement criminel apparaissent comme les acteurs centraux¹¹⁸. La haute technicité requise pour la mise en œuvre de ces différentes techniques justifie très probablement cette concentration. Cependant, il existe une certaine confusion, déjà partiellement constatée en matière de renseignement, entre les unités d'investigation (sections de recherches, offices centraux) et les unités d'appui technique (SDPJ, SAJ, GIGN, SCRC...). Une meilleure clarification des compétences semble opportune afin d'éviter leur dispersion dans un univers déjà suffisamment complexe. Une organisation scindant les services d'investigation des unités « support » apporterait en l'espèce plus de clarté. Il s'agirait alors d'autonomiser au sein de la direction générale de la gendarmerie la fonction

114 *Idem*.

115 HERRAN (T.), « La distinction entre police administrative et police judiciaire à l'aune de la relative au renseignement », Université de Bordeaux, *Montesquieu Law Review*, n°4, mars 2016.

116 ROUSSEL (G.), « Le régime des techniques de renseignement », *AJ Pénal*, 2015, p. 2.

117 Voir annexe n° 3.

118 Voir annexes n° 3 et n°5.

« Appui – observation – recueil – intervention » qui regrouperait les GOS, le GIGN, les structures de veille...

C. De l'exploitation des fichiers à finalité judiciaire à la constitution de fichiers de renseignement criminel

Outre les informations recueillies lors des enquêtes judiciaires et des opérations de police technique et scientifique, le renseignement criminel se nourrit des informations contenues dans les fichiers de police judiciaire dont l'existence est encadrée par la loi du 6 janvier 1978 et notamment son article 26¹¹⁹. De fait, ils obéissent à un encadrement juridique strict.

S'agissant des fichiers judiciaires sur lesquels le renseignement criminel est susceptible de s'appuyer, il convient de distinguer, suivant les catégories définies par le rapport Bauer¹²⁰, les fichiers d'antécédents ou d'identification judiciaire (1) des fichiers de renseignement judiciaire (2). En parallèle se développent des systèmes de traitement de données spécialement dédiés au renseignement criminel (3). Cette prolifération des fichiers de police suscite par ailleurs des interrogations légitimes entre d'une part la prise en compte des besoins des enquêteurs et de l'autre la nécessaire préservation des libertés individuelles (4).

119« Sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État et : 1° Qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique ; 2° Ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté », art. 26 de la loi Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifié par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

120BAUER (A.), *Fichiers de police et de Gendarmerie : comment améliorer leur contrôle et leur gestion ?*, La documentation française, Paris, 2006.

1. Une multitude de fichiers à finalité judiciaire exploitables dans le cadre du renseignement criminel

Si le renseignement criminel exploite de manière indifférenciée les fichiers à finalité judiciaire, ces derniers se caractérisent par leur grande diversité. Il convient ainsi de distinguer les fichiers d'antécédents judiciaires, d'identification judiciaire, d'analyse criminelle, de renseignement judiciaire et de police judiciaire.

S'agissant tout d'abord du fichier des antécédents judiciaires¹²¹, l'article 230-6 du Code de procédure pénale précise qu'il est destiné à « *faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs* »¹²². En parallèle et dans le même objectif, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel sur l'ensemble des procédures judiciaires qu'ils conduisent¹²³. Ces traitements sont placés sous le contrôle du procureur de la République¹²⁴ à qui « *il appartient également de demander que les informations soient effacées, complétées ou rectifiées, notamment en cas de requalification judiciaire* »¹²⁵. Sur son contenu, le fichier des antécédents judiciaires rassemble l'ensemble des informations liées aux victimes d'une infraction ainsi qu'à ses auteurs¹²⁶. Depuis 2012, ce fichier est commun à la police et à la gendarmerie suite au regroupement des fichiers des deux forces¹²⁷.

Les fichiers d'identification judiciaire sont plus nombreux. Leur objet est de faciliter l'identification des auteurs d'infractions à l'aide de l'enregistrement de données personnelles ou biométriques. Pour ces dernières, il convient de mentionner tout d'abord le fichier national des empreintes génétiques (FNAEG) créé à la fin des années 1990 pour renforcer la répression

121 Il s'agit du fichier de Traitement des antécédents judiciaires » (TAJ). Sa création a été actée par le décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 relatif au traitement d'antécédents judiciaires.

122 Art. 230-6 du Code de procédure pénale.

123 « *Afin de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies : 1° Au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime ou délit ainsi que les contraventions de la cinquième classe sanctionnant : a) Un trouble à la sécurité ou à la tranquillité publiques ; b) Une atteinte aux personnes, aux biens ou à l'autorité de l'État* », art. 230-6 du Code de procédure pénale.

124 Article 230-8 du Code de procédure pénale.

125 GAUTRON (V.), « Fichiers de police », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz, avril 2015.

126 Art. 230-7 du Code de procédure pénale. Les catégories de données sont fixées par l'article R40-26 du même code.

127 Depuis 2001, la police nationale bénéficiait du système de traitement des infractions constatées (STIC) et la gendarmerie de son système judiciaire de documentation et d'exploitation (JUDEX) depuis 1986.

des infractions sexuelles¹²⁸. Par couches successives, le périmètre des infractions visées a été largement étendu. Ce fichier comprend désormais les données (ADN) des personnes mises en cause pour de multiples infractions allant des infractions sexuelles, aux atteintes aux biens en passant par les atteintes aux personnes¹²⁹. Ensuite, le fichier des empreintes digitales (FAED), créé en 1987¹³⁰, enregistre les traces et les empreintes digitales et palmaires « *en vue de faciliter la recherche et l'identification, par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, ainsi que par le service national de la douane judiciaire, des auteurs de crimes et de délits et de faciliter la poursuite, l'instruction et le jugement des affaires dont l'autorité judiciaire est saisie* »¹³¹. Il contient à la fois les traces pouvant être relevées dans le cadre d'une enquête ainsi que « *celles des personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteur ou comme complice, à la commission d'un crime ou d'un délit ou des personnes, mises en cause dans une procédure pénale, dont l'identification certaine s'avère nécessaire* »¹³². Selon la CNIL, plus de six millions d'individus sont enregistrés dans ce fichier¹³³ soit près de 9 % de la population française.

Par ailleurs, pour faciliter « *les recherches, les surveillances et les contrôles effectués dans le cadre de leurs attributions* »¹³⁴, les services habilités disposent du fichier des personnes recherchées. Il comprend, entre autres, les personnes inscrites au titre de décisions judiciaires¹³⁵ ou celles recherchées pour le besoin d'une enquête judiciaire ou administrative¹³⁶. En outre, les auteurs condamnés pour certaines infractions peuvent faire l'objet d'une inscription dans des fichiers particuliers tels que le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS) ou le fichier judiciaire des infractions terroristes (FIJAIT).

En outre, il convient de mentionner les fichiers plus opérationnels de police judiciaire tels que le fichier des véhicules volés créé par un arrêté de 1996. En 2017, ce fichier est unifié

128Loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la répression des infractions sexuelles et la protection des mineurs.

129La liste précise de ces infractions est mentionnée à l'article 706-55 du Code de procédure pénale.

130Décret n° 87-249 du 8 avril 1987 relatif au fichier automatisé des empreintes digitales géré par le ministère de l'intérieur.

131*ibid.*, art. 1^{er}.

132*ibid.*, art. 3.

133<https://www.cnil.fr/fr/faed-fichier-automatise-des-empreintes-digitales>, consulté le 23 février 2019.

134Décret n° 2017-1219 du 2 août 2017 modifiant le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

135Article 230-19 du Code de procédure pénale.

136Décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées, art. 2.

avec celui des objets volés¹³⁷. Il a pour finalité « de faciliter les recherches et les contrôles de la police, de la gendarmerie et des douanes dans le cadre de leurs attributions respectives pour : la découverte et la restitution des véhicules volés ; la découverte et la restitution des objets perdus ou volés ; la surveillance des véhicules et objets signalés »¹³⁸. Le fichier de traitement des images des véhicules volés est pour sa part chargé « d'exploiter, à des fins d'enquêtes judiciaires, les photographies prises par des radars automatisés de véhicules volés, ou mis sous surveillance, ou circulant avec une immatriculation fausse ou altérée »¹³⁹.

Enfin, au niveau européen, le Système d'Information Schengen (fichier commun aux vingt-six pays de l'espace Schengen) permet de diffuser des signalements relatifs à des personnes ou à des biens. Ce système repose sur les articles 92 et suivants de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985. Sa branche française est réglementée par les articles R231-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure. Interconnecté à douze applications nationales dont le fichier des personnes recherchées et le fichiers des objets volés, il contient notamment le signalement des personnes recherchées par la police judiciaire (dont leurs photographies et empreintes digitales), les personnes disparues, celles interdites de séjour ou encore les objets recherchés. En 2016, ce fichier contenait plus de 800.000 personnes dont près de 15 % à la suite d'une inscription effectuée par un service français¹⁴⁰.

2. Le développement de fichiers d'analyse criminelle dans le cadre des enquêtes

En dehors de ces bases nationales, les services de police judiciaire sont autorisés depuis 2013 à mettre en œuvre des traitements automatisés de données aux fins de « rassembler les preuves et d'identifier les auteurs des crimes ou délits présentant un caractère sériel, grâce à l'établissement de liens entre les individus, les événements ou les infractions »¹⁴¹. Entrent dans le champ de ces fichiers les « données personnelles et informations collectées au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant toute infraction punie d'au moins cinq ans d'emprisonnement ; des procédures de recherche des causes de

137Arrêté du 7 juillet 2017 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Fichier des objets et des véhicules signalés » (FOVeS).

138*Ibid.*, art. 1^{er}.

139BAUER (A.), *op. cit.*, p.53.

140<https://www.cnil.fr/fr/sis-ii-systeme-dinformation-schengen-ii>, consulté le 11 mars 2019.

141Décret n° 2013-1054 du 22 novembre 2013 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « bases d'analyse sérielle de police judiciaire ».

la mort prévues par l'article 74 du code de procédure pénale ou de recherche des causes d'une disparition prévues par l'article 74-1 du même code »¹⁴². Les données susceptibles d'être recueillies sont particulièrement nombreuses tant pour les personnes mises en cause que les victimes. Ces bases sont codifiées à l'article 230-12 du Code de procédure pénale. Au sein de la gendarmerie, la base documentaire de l'office central de lutte contre la délinquance itinérante relève entre autres de ce cadre. Elle « permet l'échange de renseignements judiciaires entre la police et la gendarmerie nationales sur l'ensemble du territoire français. Les données proviennent des messages de comptes rendus et d'informations judiciaires de la gendarmerie nationale, des messages de la police nationale ainsi que des pièces de procédure. L'application a pour finalité d'analyser les phénomènes criminels, résoudre et assister les enquêteurs sur des infractions spécifiques à la délinquance itinérante, comme les vols de fret, les violences et les atteintes aux personnes âgées, les violences volontaires à domicile, les vols de coffre-fort, les arrachages de distributeurs automatiques de billets, les cambriolages de commerces spécialisés (optiques, bijouterie, grande distribution), les vols d'engins de chantiers et de moteurs de bateaux et les vols de métaux »¹⁴³.

Aujourd'hui, les progrès technologiques permettent de combiner cette capacité avec celles de l'intelligence artificielle du « big data ». Il en est ainsi de la base « OWL »¹⁴⁴ du service central du renseignement criminel qui offre à l'analyste un outil performant de recherche et de sélection des informations pertinentes par combinaisons de mots clés et visualisation immédiate de l'information disponible sous différents angles de vue (temporel, géographique, statistique, relationnel...).

En parallèle, les services de police judiciaire ont développé des logiciels de rapprochement judiciaire¹⁴⁵. « À la différence des logiciels d'analyse sérielle, ces traitements portent sur des données relatives à toutes les catégories d'infractions (contraventions, délits et crimes), quelle que soit leur gravité »¹⁴⁶. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé en 2011 sur ces logiciels. Dans sa

142*ibid.*, art. 1^{er}.

143Délibération n° 2012-321 du 20 septembre 2012 portant avis sur un projet de décret relatif à la mise en œuvre de fichiers d'analyse sérielle dénommés « bases sérielles de police judiciaire » (Demande d'avis n° 12012464).

144Outils Web d'indexation des informations de liaisons criminelles.

145« Afin de faciliter le rassemblement des preuves des infractions et l'identification de leurs auteurs, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale chargés d'une mission de police judiciaire ainsi que le service placé sous l'autorité du ministre chargé du budget chargé d'effectuer des enquêtes judiciaires peuvent mettre en œuvre, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, des logiciels destinés à faciliter l'exploitation et le rapprochement d'informations sur les modes opératoires réunies par ces services au cours : 1° Des enquêtes préliminaires, des enquêtes de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire ; 2° Des procédures de recherche des causes de la mort ou d'une disparition prévues par les articles 74 et 74-1 », art. 230-20 du Code de procédure pénale.

146GAUTRON (V.), *op. cit.*

décision, il soumet leur utilisation à l'autorisation de l'autorité judiciaire et pour les seuls besoins des investigations¹⁴⁷. Les articles 230-21 et suivants encadrent les données susceptibles d'être intégrées à ce logiciel ainsi que leur effacement. Dans la pratique, « ces logiciels permettent, à travers une base de données aux entrées multiples, de créer des relations entre toutes les informations contenues dans les fichiers »¹⁴⁸ et les entités présentes dans la procédure. Il s'agit avant tout « d'une méthode de travail (...) où une suite logicielle analyse ces grands volumes de données et les restitue sous forme de schémas événementiels et relationnels »¹⁴⁹. La gendarmerie nationale utilise le logiciel de rapprochement « ANACRIM ». Il permet surtout « l'exploitation automatisée de relevés bancaires et de documents téléphoniques (facturation détaillée, localisation de relais, etc.), obtenus sur réquisitions judiciaires »¹⁵⁰, facilitant ainsi le travail des enquêteurs dans l'analyse des données. Rendu célèbre par les affaires « Maëlys »¹⁵¹ ou « Grégory Villemin », ce logiciel est pourtant utilisé depuis le début des années 1990.

3. La création de fichiers propres au renseignement criminel dans une logique d'anticipation criminelle

Dans le cadre de leur mission de police judiciaire, les unités de gendarmerie produisent une masse conséquente de données, qu'elles soient issues des constatations de police technique et scientifique, des actes d'investigation ou encore des différents comptes rendus et analyses rédigés par les enquêteurs des différentes strates hiérarchiques de l'institution. Une des difficultés majeures pour l'analyse criminelle est l'appropriation rapide de ces données, souvent non structurées et collectées sous divers formats numériques.

Pour pallier cette difficulté, la gendarmerie s'appuie à la fois sur une récente autorisation de mise en œuvre de fichiers destinés au « partage et à la diffusion de l'information opérationnelle » et sur de nouvelles capacités technologiques en lien avec l'intelligence artificielle. Ainsi, depuis 2014, les services de la police et de la gendarmerie nationales peuvent mettre en œuvre des « traitements qui ont pour finalité de faciliter la diffusion et

147Conseil constitutionnel. 10 mars 2011, n°2011-625 DC, consid. n°71.

148COTTERET (J.-M.), « Les fichiers de police et de renseignement en France », Rapport de recherche N°21, Centre français de recherche sur le renseignement, octobre 2017, p. 12.

149LÉNA (M.), « Les rapprochements judiciaires », *AJ Pénal*, 2017, p. 305.

150Délibération n° 2011-418 du 15 décembre 2011 portant avis sur un projet de décret relatif à la mise en œuvre de logiciels de rapprochement judiciaire à des fins d'analyse criminelle (demande d'avis n° 1523917).

151<https://www.europe1.fr/societe/le-logiciel-anacrim-sur-les-traces-de-nordahl-lelandais-3543530>, consulté le 20 janvier 2018.

le partage d'informations opérationnelles détenues par les différents services ou unités de la police et de la gendarmerie nationales investis de missions de police judiciaire, sur les enquêtes en cours ou les personnes qui en font l'objet ainsi que l'activité judiciaire de ces services ou unités »¹⁵². Il s'agit de recueillir des données à caractère personnel collectées au cours de l'ensemble des enquêtes et informations judiciaires de l'institution. Les données sont conservées trois ans pour les délits et dix ans pour les crimes et les procédures de recherche des causes de la mort. Cette nouvelle capacité, exploitée via des algorithmes, permet aujourd'hui à la gendarmerie de développer d'importantes bases de données aisément exploitables. Ces capacités permettent en outre de développer des outils d'analyses prédictives de la délinquance à ce jour déployés au profit des unités¹⁵³.

En parallèle, la gendarmerie nationale est en train de développer son propre outil d'analyse du renseignement criminel appelée « application de traitement du renseignement criminel (ATRC) » dont la base légale repose sur cette notion de « diffusion de l'information opérationnelle »¹⁵⁴. Il s'agit d'un outil de gestion électronique de documents permettant l'archivage, la recherche et le partage de tout document opérationnel (les pièces de procédure sont exclues) qui présente un intérêt judiciaire. Fonctionnant tel un moteur de recherches, cet outil devrait permettre « d'organiser, fiabiliser et réguler l'archivage de la documentation opérationnelle ; de faciliter la diffusion et le partage d'informations opérationnelles, détenues par les unités judiciaires de la gendarmerie nationale en charge du renseignement criminel ; de faciliter l'établissement non automatisé de liens entre les affaires traitées par les unités ; de permettre une meilleure coordination des unités opérationnelles et des investigations ainsi qu'une information plus efficace des autorités compétentes et enfin d'uniformiser les documents dédiés à la diffusion de l'information opérationnelle pour en faciliter le partage »¹⁵⁵. Cette base comprend dès lors une somme importante de documentations issues des messages de comptes rendus de police judiciaire, de mails, de documentations en provenance de la police nationale¹⁵⁶ ou de la coopération internationale, des synthèses réalisées par les différents échelons hiérarchiques...

152 Décret n° 2014-187 du 20 février 2014 relatif à la mise en œuvre de traitements de diffusion de l'information opérationnelle au sein des services et unités de la police et de la gendarmerie nationales, art. 1^{er}.

153 <https://lessor.org/operationnel/gendarmerie-de-lanalyse-predictive-a-lanalyse-decisionnelle/>, consulté le 3 février 2018.

154 Décret n° 2014-187 du 20 février 2014, prec. cit.

155 Source gendarmerie nationale, sous-direction de la police judiciaire, bureau de la police judiciaire, section cybercriminalité, criminalistique et renseignement judiciaire.

156 Conformément aux dispositions prévues par l'article D8 du Code de procédure pénale « la police nationale et la gendarmerie nationale s'attachent à organiser et à mettre en œuvre la convergence de leurs systèmes centraux de documentation criminelle ».

Les données sont conservées trois ans pour les délits, cinq ans pour les crimes. Expérimentée au cours de l'année 2019, cette application devrait être prochainement généralisée à l'ensemble de l'institution.

4. La question des fichiers où l'illustration du nécessaire équilibre entre la protection des libertés et le principe d'efficacité des forces de l'ordre

Pour le service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale, 6 % de la population, constituant la part de délinquants de répétition, est la source de 60 % des faits de délinquance. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les services de police et de gendarmerie cherchent à travailler de plus en plus sur les personnes dans un souci d'efficacité. Cependant, on ne peut nier que cette exigence opérationnelle a tendance à faire proliférer les fichiers de police. Ainsi dès 2009, un rapport d'information avait décompté la présence de près de « 58 fichiers de police »¹⁵⁷. Près de dix ans plus tard, on compte « 106 fichiers mis à la disposition des forces de l'ordre »¹⁵⁸. Si l'on peut se satisfaire que l'ensemble de ces fichiers dispose désormais d'une base légale¹⁵⁹, ceux-ci ne sont pour autant pas exempts de critiques.

Ainsi, leur fiabilité est régulièrement mise en cause depuis leur informatisation qui entraînerait « le désordre assisté par ordinateur »¹⁶⁰. Pourtant, si d'indéniables efforts ont été réalisés comme la formation des utilisateurs et des agents chargés de l'alimentation, la mise en place d'un contrôle qualité ou encore l'amélioration de la mise à jour des données par des systèmes d'interconnexion, de nombreuses incohérences demeurent. Par exemple, il semble toujours difficile de connaître exactement le nombre de personnes fichées dans le fichier de « traitement des antécédents judiciaires (TAJ) » au simple motif que « le ministère de l'Intérieur ne soit toujours pas en mesure de faire la part des choses entre le nombre de personnes mises en cause et le nombre de fiches relatives à des personnes mises en cause »¹⁶¹. Pour fiabiliser les informations, les fichiers devraient tendre vers davantage d'automatisation notamment dans leur mise à jour.

157BATHO (D.) et BÉNISTI (J.-A.), *op. cit.*, p. 4.

158PARIS (D.) et MOREL-A-L'HUISSIER (P.), *op. cit.*, p. 41.

159En 2009, le rapport BATHO-BÉNISTI relevait que 27 % des fichiers n'avait fait l'objet ni d'une autorisation légale ou réglementaire ni d'une déclaration à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

160HEILMANN (E.), « Le désordre assisté par ordinateur : l'informatisation des fichiers de police en France », *Cahiers de la sécurité*, n° 56, 2005, pp. 145-165.

161MANACH, (J.-M.), « Défavorablement connus », *Pouvoirs*, n° 164, 2018/1, p. 60.

Ainsi, une interconnexion entre les fichiers TAJ et CASSIOPEE¹⁶² semble indispensable pour parvenir à cet objectif.

La question du nombre de fichiers pose ensuite d'indéniables problèmes. Pour certains, leur explosion serait d'abord la conséquence de deux phénomènes. « *D'une part, la multiplication des menaces et des attentats terroristes et d'autre part le durcissement des lois françaises et européennes sur la protection des données personnelles* »¹⁶³. Pour les parlementaires, « *l'organisation institutionnelle du ministère de l'intérieur – caractérisée par la dualité entre police nationale et gendarmerie nationale, l'organisation de la police nationale en directions centrales exerçant des missions spécialisées, les compétences de la préfecture de police de Paris – a favorisé le développement de fichiers spécifiques sans tenir suffisamment compte des besoins communs* »¹⁶⁴. Cet environnement juridique contraignant est certes une garantie pour le citoyen mais apporte néanmoins une importante complexité. Pour les forces de l'ordre, cette multiplicité des fichiers leur impose de « *consacrer un temps croissant à leur interrogation* »¹⁶⁵. Pour le citoyen, l'encadrement juridique instable et complexe des fichiers de police et l'hétérogénéité des régimes applicables (différences de durée de conservation des données, conditions d'effacement différentes...) favorisent la défiance envers ces outils souvent associés à l'idée d'une dérive sécuritaire.

Pour éviter que chaque évolution des besoins opérationnels ne conduise à la création d'un nouveau fichier qui entraînerait encore des problèmes de fiabilité sur la sécurisation des identités, une réflexion globale devrait être initiée notamment au sujet des interconnexions. Ainsi, entre les fichiers d'identification judiciaire que sont le FAED, le FNAEG et TAJ, la mise en relation des bases permettrait d'obtenir enfin une consolidation des profils. En raison de l'accroissement du nombre d'enquêtes administratives, on peut encourager également de tels rapprochements entre les fichiers PASP et GIPASP, le fichiers des détentions d'armes ou des interdits de stades... Sur ce point, la CNIL a indiqué « *n'être nullement défavorable par principe à*

162CASSIOPEE (Chaine Applicative Supportant le Système d'Information Oriente Procédure pénale Et Enfants) est un traitement mis en œuvre dans les tribunaux de grande instance, qui permet l'enregistrement d'informations relatives aux plaintes et dénonciations reçues par les magistrats, dans le cadre de procédures judiciaires (gestion des audiences, élaboration des décisions des juridictions de jugement, gestion des voies de recours et des recours en grâce, gestion des requêtes, gestion des scellés et des objets en gardiennage, gestion de l'exécution des peines, gestion des agendas, archivage électronique..), afin d'améliorer le délai de traitement des procédures, et d'assurer l'information des victimes.

163<https://www.franceculture.fr/droit-justice/les-fichiers-de-police-et-de-renseignement-sont-ils-trop-nombreux>, consulté le 12 mars 2019.

164PARIS (D.) et MOREL-A-L'HUISSIER (P.), *op. cit.*, p. 21.

165*Idem*.

leur mise en œuvre, dès lors qu'elles intervenaient dans des conditions de nature à assurer une protection des données à caractère personnel »¹⁶⁶.

Se pose enfin la question du cloisonnement de l'information tant pour la police judiciaire que pour les services de renseignement. Sur le premier point, des avancées significatives ont été récemment obtenues pour que les officiers de police judiciaire puissent avoir accès à des fichiers relevant d'autres administrations. Cet élargissement des habilitations, qui permet par exemple de substituer aux réquisitions bancaires un accès direct aux fichiers, est désormais effectif pour le « fichier national des comptes bancaires » et celui des « contrats de capitalisation et d'assurance-vie ». Comme les forces de l'ordre, les parlementaires soutiennent le développement de cette pratique pour d'autres fichiers comme les bases de l'administration fiscale ou encore le répertoire national commun de la protection sociale¹⁶⁷. La question de l'extension des droits d'accès se pose également pour les services de renseignement. Leur accès à des fichiers de police judiciaire a été partiellement autorisé en 2015 pour TAJ¹⁶⁸. Dans la même logique, si la création du « fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) » a « répondu à un besoin de décloisonnement et de partage de l'information entre services »¹⁶⁹, un nouveau pas en ce sens peut être franchi pour autoriser notamment les services spécialisés du renseignement intérieur à accéder aux fichiers de renseignement de la gendarmerie et du renseignement territorial. Cette évolution s'inscrirait par ailleurs dans la continuité du « plan d'action contre le terrorisme » de juillet 2018 faisant de la DGSJ l'organe de « pilotage et de coordination opérationnel du renseignement »¹⁷⁰. Pour renforcer la surveillance de certains profils, les services de renseignement pourraient également avoir accès au fichier national des personnes incarcérées administré par le ministère de la Justice.

166 *Ibid.*, p. 43.

167 *Idem.*

168 Le fichier TAJ a déjà été partiellement ouvert aux services de renseignement en 2015 suite à la parution du Décret n° 2015-1807 du 28 décembre 2015 relatif à l'accès au traitement d'antécédents judiciaires des agents des services mentionnés aux articles L. 811-2 et L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 234-4 du code de la sécurité intérieure.

169 PILLET (F.), « Rapport d'information par le groupe de travail sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S », Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n° 219, 19 décembre 2018, p. 25.

170 Premier ministre, « Plan d'action contre le terrorisme », 13 juillet 2018, p. 19. Consultable sur <http://www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2018/07/plan-d-action-contre-le-terrorisme-v8.pdf>.

L'action de renseignement criminel repose donc désormais surtout sur l'analyse de l'ensemble de bases de données organisées dans des fichiers¹⁷¹. Cette action suppose l'organisation de services spécialement dédiés.

D. La forte structuration d'une chaîne du renseignement criminel

Pour exploiter l'ensemble des données nécessaires à l'élaboration du renseignement criminel, la gendarmerie se repose sur une chaîne densément structurée et spécialement dédiée à cet office. Au niveau central, l'institution s'est progressivement dotée d'une entité de pilotage du renseignement criminel, le « service central du renseignement criminel » (SCRC) (1). Cette organisation est déclinée au sein des différents échelons territoriaux (2).

1. Le service central du renseignement criminel, « direction technique » du renseignement criminel de la gendarmerie nationale

Si renseignement criminel est un terme relativement récent et que le « service central du renseignement criminel » est une création qui ne date que de 2015¹⁷², la gendarmerie a pourtant très tôt structuré une organisation chargée de l'exploitation des renseignements judiciaires.

Les prémices d'une organisation centralisée des capacités d'analyse des renseignements judiciaires et des fichiers apparaissent dès la fin des années 1960 dans un contexte où la gendarmerie poursuit la spécialisation de ses unités d'investigations¹⁷³. Ainsi en 1967, un service de rapprochements judiciaires est créé au sein du centre administratif et technique de la gendarmerie nationale¹⁷⁴. Son rôle est de centraliser les renseignements qui se rapportent

171 Voir annexe n°6.

172 Décret n° 2014-292 du 4 mars 2014 portant dissolution du STRJD de Rosny-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) et création corrélatrice du service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale de Pontoise (Val-d'Oise).

173 La circulaire n°31142 DEF/GEND/EMP/SERV du 4 juillet 1975 instaure les sections de recherches au niveau des sièges des Cours d'appel. Elles font suite à la création des brigades de recherches à la fin des années 1940.

174 Décision ministérielle n°00250/MA/GEND.OM du 3 janvier 1967 puis circulaire n°11700 MA/GEND/T du 23 mars 1967.

aux enquêtes judiciaires qui dépassent le cadre régional et de regrouper la documentation relative aux objets volés et aux signalements des malfaiteurs. A partir de 1975, ce « centre de rapprochement des renseignements judiciaires (CRRJ) » devient un organe de centralisation et d'interprétation des renseignements judiciaires. En 1986, il prend l'appellation de « centre national de rapprochements judiciaire (CNRJ) » avant d'être intégré l'année suivante au « service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) ». Ce dernier, créé en 1976, est chargé surtout d'administrer les fichiers. Implanté à Rosny-sous-Bois, il regroupe au niveau central tous les renseignements qui lui parviennent des différentes unités de gendarmerie, alimentant ainsi la base de données JUDEX. Il tient à jour le fichier des personnes recherchées, le fichier des véhicules volés ou encore le fichier des objets volés et des biens identifiés (OVBI). Par ailleurs, il établit des liens éventuels entre les différentes investigations et offre au besoin de nouvelles pistes de recherches aux enquêteurs. Depuis les années 1980 donc, la gendarmerie dispose d'une structure centrale chargée d'analyser les renseignements judiciaires dans une logique de renfort des unités d'investigation. En parallèle, et au fur et à mesure des développements technologiques, le STRJD reçoit d'autres missions telles que la lutte contre la cybercriminalité et la mise en œuvre des techniques d'analyse comportementale.

En 2015, le STRJD devient le SCRC désormais installé à Pontoise. Le service est restructuré et densifié (effectif porté à 280) quand bien même le périmètre des missions demeure globalement intact. Service à compétence judiciaire nationale¹⁷⁵, le SCRC constitue l'échelon national de la chaîne de renseignement criminel de la gendarmerie nationale. Il est notamment chargé de quatre missions centrales. Une mission tout d'abord d'analyse du renseignement criminel du niveau stratégique, opérationnel ou tactique. Ces analyses portent tant sur les atteintes aux personnes, aux biens, à la cybercriminalité ou sur la délinquance économique et financière. Ces études font l'objet de productions adressées aux échelons territoriaux de commandement. Il a ensuite une mission d'administration des données afin de garantir le bon fonctionnement et de la conformité des fichiers judiciaires nationaux. Il s'agit également d'apporter une aide à l'exploitation des bases, à la diffusion des signalements et de développer des méthodes et des outils de gestion de la donnée. Le SCRC a en outre une mission d'appui aux services d'investigation en effectuant des rapprochements judiciaires au niveau national et en apportant des conseils et une assistance sur des expertises spécifiques. Enfin, il s'agit également d'une unité d'investigation autonome dans le cadre de contentieux

175Article R15-22 du Code de procédure pénale.

stratégiques (d'affaires graves, sensibles ou sérielles de niveau national ou international), exploratoires (innovation technologique, nouveau terrain d'investigation ou coordination avec un nouveau partenaire extérieur) ou particulièrement techniques (atteintes aux systèmes de traitements automatisés de données suivies par la section F1-Cybercriminalité du parquet de Paris). Pour réaliser ces missions, ce service repose sur une organisation répartie en trois divisions, un centre de lutte contre les criminalités numériques et un observatoire central :

- La « division des fichiers » (DF) est en charge pour la gendarmerie de l'administration des fichiers nationaux de police judiciaire et de leur utilisation optimale (remontée, qualité et légalité de la donnée, savoir-faire des utilisateurs) ;
- La « division des opérations » (DO) répond aux demandes de rapprochements, détecte les phénomènes et appuie les unités en phase d'enquête. La DO coordonne les plateaux d'investigations (Armes, Véhicules, et Fraude à l'identité) ;
- La « division du renseignement » (DR) élabore et diffuse le renseignement criminel, anime la chaîne de renseignement criminel et assure la cohérence et le développement technico-scientifique du service (outils et méthodes de traitement de données) ;
- Le « centre de lutte contre les criminalités numériques » (C3N) gère spécifiquement la thématique des atteintes aux systèmes de traitements automatisés de données (STAD) et apporte son concours aux autres divisions dès lors qu'un volet numérique significatif intervient dans leurs domaines d'exploitation. Plus largement, le C3N constitue l'échelon national de la gendarmerie dans la lutte contre la criminalité numérique, avec des missions de coordination des investigations, de formation, d'animation et de mise en œuvre d'outils qu'il est le seul à détenir ;
- « L'Observatoire Central des Systèmes de Transport Intelligents » (OCSTI) a pour mission de collecter les données opérationnelles pertinentes, de les analyser et de proposer des évolutions en matière de sécurité routière (prévention des accidents) et de sûreté (prévention d'actes malveillants) »¹⁷⁶.

La création du SCRC semble être une réponse à la création du « *service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur le criminalité organisée (SIRASCO)* » créé en 2010 au sein de la direction centrale de la police judiciaire. D'ailleurs, sa création est passée pour une

¹⁷⁶<https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/pjgn/SCRCGN/Presentation-du-SCRCGN>, consulté le 26 février 2019. Voir synthèse de l'organigramme détaillé du SCRC en annexe n°7.

véritable provocation puisqu'elle repose sur un simple arrêté, pris par le directeur général de la gendarmerie par délégation du ministre, sans lui avoir été au préalable présenté¹⁷⁷.

Il est « chargé notamment de l'identification et du suivi des organisations criminelles dont l'activité a une incidence sur le territoire national, de l'analyse stratégique et opérationnelle relative à ces organisations et de l'échange de renseignements avec les services français et étrangers »¹⁷⁸. Le SIRASCO est d'abord conçu comme une structure inter-services. Ainsi, trois gendarmes (dont un officier supérieur) y sont actuellement affectés¹⁷⁹. Il produit et diffuse des analyses sur la criminalité organisée, en partenariat avec les administrations françaises et étrangères agissant dans le domaine de l'analyse stratégique et du renseignement criminel. Pour y parvenir, il collecte directement ou auprès de ses partenaires, les informations liées aux activités des organisations criminelles. Ces données sont ensuite intégrées dans une base documentaire spécialisée¹⁸⁰ pour en dégager *in fine* des analyses de niveau stratégique et opérationnel. A la différence du SCRC, le SIRASCO est uniquement concentré sur la documentation liée à la criminalité organisée. Il correspond donc davantage à la « division du renseignement » du SCRC qu'au service dans sa globalité¹⁸¹. Il convient de souligner par ailleurs qu'il dispose potentiellement de bases de données plus conséquentes que le SCRC du fait simplement que les services de la police nationale constatent la majorité des faits de délinquance commis sur le territoire. Au titre de la mobilité des phénomènes de délinquance, il peut sembler incohérent pour l'observateur extérieur de disposer de deux services concurrents chargés d'effectuer de l'analyse criminelle. Surtout, il n'existe pas d'échelon de synthèse entre les productions réalisées par les deux forces.

177Arrêté du 13 mars 2015 portant création du service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale de Pontoise, Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur, n°2015-04 du 15 avril 2015, NOR : INTJ1506284A, p. 170.

178Arrêté du 27 août 2010 modifiant l'arrêté du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police judiciaire, art. 1^{er}.

179Des postes au profit de fonctionnaires de la police nationale sont ouverts au sein du service central du renseignement criminel. Ils n'ont à ce jour jamais été pourvus.

180Il s'agit de la base de données « Vision Analytique Stratégique sur la Criminalité Organisée (VASCO) ».

181Le pendant de la division des fichiers dans la police nationale est « la division nationale de la documentation criminelle et de la coordination de la police technique » créée en 2017. Le C3N correspond à la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité

2. Des échelons décentralisés au niveau départemental et régional

Lorsque dans les années 1960 la gendarmerie commence à structurer les prémices d'une chaîne du renseignement criminel, elle envisage tout de suite des échelons déconcentrés au niveau régional. Ainsi, à partir de 1967 sont créés des « centres de rapprochement des renseignements judiciaires » à Lille, Rennes, Bordeaux, Marseille et Metz. Ces structures sont dissoutes entre 1986 et 1988 au profit des « brigades départementales de renseignements judiciaires (BDRJ) »¹⁸² dont l'organisation demeure encore aujourd'hui sous le nom de « brigades départementales de rapprochements et d'investigations judiciaires » (BDRIJ). Pour l'institution l'enjeu initial est de simplifier et d'uniformiser les informations judiciaires collectées, sous forme de bulletins de recherches, par les brigades territoriales. Aujourd'hui, les BRDIJ ont pour rôle d'élaborer le renseignement relatif aux phénomènes et réseaux criminels de niveau départemental ainsi que celui relatif aux informations criminalistiques. Au niveau régional, la gendarmerie dispose de « sections d'appui judiciaire » (SAJ) et de « section d'analyse régionale » (SAR) qui sont pour leur part chargées d'élaborer le renseignement relatif aux phénomènes et réseaux criminels de niveau régional et inter-régional, en intégrant le renseignement criminel de l'échelon départemental. Par ailleurs, en comparaison avec les services du SIRASCO, le maillage de la gendarmerie est plus serré. En effet, les antennes du SIRASCO ne se trouvent qu'au niveau régional voire inter-régional¹⁸³.

La gendarmerie dispose donc d'une organisation cohérente et autonome de l'analyse des renseignements judiciaires aux fins d'élaboration du renseignement criminel¹⁸⁴. Ce dernier repose sur l'exploitation de sources particulièrement riches tant sur leur aspect quantitatif que qualitatif grâce au recours aux nouvelles technologies dans l'exploitation des données. Ce constat tranche singulièrement avec la chaîne du renseignement de sécurité qui repose quant à elle sur une organisation bien plus légère.

182Note d'orientation n° 29650 DEF/GEND/OE/EMP/SERV du 29 octobre 1984 puis décision n° 35170 du 21 décembre 1984 portant création des brigades départementales de renseignements judiciaires (BDRJ).

183Marseille, Corse, Dijon, Bordeaux, Rennes, Orléans, Lille, Strasbourg, Lyon, Versailles et Paris.

184Voir annexe n°8.

Section 2 : Une chaîne du renseignement de sécurité minimaliste

Malgré des prérogatives particulièrement larges et une reconnaissance affirmée de son rôle dans l'organisation générale du renseignement, cette fonction dans la gendarmerie repose encore sur de très faibles structures et une doctrine relativement conservatrice, peu offensive, dans un contexte pourtant marqué par le renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme (A). Cette faiblesse place la fonction de renseignement de l'institution dans une situation particulièrement inconfortable tant en interne vis-à-vis des acteurs de la police judiciaire qu'à l'extérieur face aux différents partenaires (B).

A. Une structuration tardive et très modeste

Au même titre que le renseignement criminel, l'organisation de la chaîne du renseignement¹⁸⁵ repose d'abord sur un échelon central important au titre de ses prérogatives. Il est toutefois peu dimensionné au regard de ses effectifs (1). « La sous-direction de l'anticipation opérationnelle » (SDAO) vient ensuite s'adosser sur une organisation déconcentrée aux niveaux zonal, régional et départemental (2). A l'opposé de ce qui a pu être observé dans les autres administrations, la gendarmerie n'a pas renforcé ses échelons spécialisés suites aux abondements budgétaires liés aux différents plans de lutte contre le terrorisme (3). En réponse, la gendarmerie nationale oppose la performance de son maillage territorial non spécialisé qui offre effectivement une plus-value importante (4).

185 Voir l'organigramme général en annexe n°10.

1. La SDAO, un service doté de larges prérogatives mais relativement contraint au regard de ses moyens

Comme exposé dans des développements précédents, la création de la SDAO est le fruit d'un processus essentiellement politique qui débute à l'aube des discussions sur la loi relative à la gendarmerie à la fin des années 2000 et qui aboutit en 2013¹⁸⁶. Dans l'organisation de la gendarmerie, elle succède au « Bureau Renseignement-situation » créé dès 1995 au sein de la sous-direction des opérations¹⁸⁷, transformé en 2003 en « centre de renseignement et d'opérations »¹⁸⁸ puis en « bureau de la veille opérationnelle »¹⁸⁹ en 2013. Au delà de la volonté politique, il est intéressant de noter que la création de la SDAO est intimement liée à celle du service central du renseignement territorial. En effet, l'ancienne « sous-direction de l'information générale (SDIG) » de la DGPN devenant un service central en 2013, l'échelon correspondant dans la gendarmerie devait s'adapter. Le « bureau de veille opérationnelle » était la structure en miroir de la SDIG. Il était donc nécessaire, face au contrôleur général de police placé à la tête du SCRT, de mettre un général de gendarmerie et non un « simple » lieutenant-colonel¹⁹⁰. Nous observons ainsi systématiquement que, en miroir de l'échelon de la police nationale, la gendarmerie met en place une structure immédiatement subordonnée dans l'ordre des organisations administratives, mais jamais égale. On en traduit dès lors que l'institution prend acte du leadership de la police nationale dans le domaine du renseignement. Cette situation, qui respecte la doctrine, permet de s'inscrire dans une relation constructive et *a priori* non concurrentielle.

Dotée de larges prérogatives¹⁹¹, cette sous-direction repose sur deux entités principales : « le centre de renseignement opérationnel de la gendarmerie » (CROGEND) et le « centre d'analyse et d'exploitation » (CAE)¹⁹² ainsi que le tout récent « centre national de la sécurité des mobilités » (CNSM). Armé par une trentaine de gendarmes, le CROGEND ne participe pas réellement à la mission de renseignement. Il était d'ailleurs jusqu'en 2013 rattaché directement

186 Sur ce point se reporter à la première partie, titre 1, chapitre 2, section 1, B.

187 Arrêté du 5 mai 1995 portant organisation en bureaux de la direction générale de la gendarmerie nationale, art. 3.

188 Arrêté du 8 août 2003 modifiant l'arrêté du 5 mai 1995 portant organisation en bureaux de la direction générale de la gendarmerie nationale, art. 3-3.

189 Arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, art. 15.

190 A la direction générale de la gendarmerie, les sous-directions sont dirigées par des généraux et les bureaux par des lieutenant-colonels ou des colonels.

191 Sur ce point, se référer à la première partie, titre 2, chapitre 1.

192 Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale.

au cabinet du directeur général de la gendarmerie¹⁹³. Au sein de la direction générale, il est « chargé de centraliser l'information opérationnelle »¹⁹⁴ issue des différents événements de sécurité publique sur lesquels les militaires sont engagés. Il s'agit en revanche d'une source importante d'informations exploitées par les analystes de la sous-direction qui peuvent y puiser de multiples données remontées par les militaires déployés sur telles ou telles interventions. Le CNSM n'est pas non plus un service de renseignement. Il s'agit d'une structure légère (cinq militaires) chargée de répertorier les itinéraires des transports sensibles (matières dangereuses, convois nucléaires, Banque de France, munitions et explosifs, convois militaires, œuvres d'art, personnes sensibles à l'instar des détenus particulièrement signalés, délégations étrangères...) « afin de pouvoir anticiper leur sécurisation et être en mesure de répondre à tout événement »¹⁹⁵. Pour le directeur général de la gendarmerie l'action de ce centre doit offrir la capacité « de mettre en adéquation l'événement, le besoin et le moyen qui est celui de l'intervention du service public de sécurité »¹⁹⁶.

Le CAE constitue dès lors la seule et réelle entité chargée de l'élaboration du renseignement au sein de la SDAO. La structure là encore très légère avec une trentaine de militaires seulement, répartie selon cinq sections dont deux spécialisées (la « section prévention de la radicalisation » et la « section sécurité économique et protection des entreprises »). Deux autres sections sont plus transverses. La « section animation synthèse » (SAS) a pour mission de réaliser des synthèses analytiques des événements à venir. Son rôle est dès lors d'animer, d'orienter et d'organiser la recherche et le recueil du renseignement de l'institution en exprimant aux échelons subordonnés les besoins identifiés. Elle constitue également le point d'entrée des autres services vers la SDAO. La « section connaissance et évaluation des menaces » (SCEM) travaille pour sa part sur la connaissance des milieux qui constituent une menace et des risques de troubles à l'ordre public. Au sein de l'institution, elle est la seule entité autorisée à mettre en œuvre des techniques de renseignement relevant de la finalité « 5 » au titre de l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure¹⁹⁷.

193 Arrêté du 28 mai 2008 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale en sous-directions et en bureaux, art. 1^{er}.

194 <http://www.gendinfo.fr/Dossiers/La-DGGN-operationnelle/Au-caeur-du-Centre-de-renseignement-operationnel-de-la-gendarmerie>, consulté le 4 mars 2019.

195 <http://www.gendinfo.fr/Sur-le-terrain/Immersion/Une-structure-innovante-pour-ameliorer-la-securite-des-mobilites-sur-le-territoire>, consulté le 4 mars 2019.

196 BRIDEY (J.-J.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2018 », Commission de la défense nationale et des forces armées, Compte-rendu n°7, 10 octobre 2017, p. 5.

197 Il s'agit de la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique.

A la lecture de cette organisation¹⁹⁸, le service de renseignement de la gendarmerie semble être relativement contraint notamment en raison de la faiblesse de ses effectifs, ce qui tranche radicalement avec ses larges compétences. De même, il s'agit d'une entité très administrative (à la différence du SCRC par exemple) qui fait fonction d'interface avec les différents services renseignement ou la hiérarchie de l'institution. A ce titre, nonobstant ses faibles effectifs, la SDAO est un service qui bénéficie d'une certaine reconnaissance et d'un relatif rayonnement au sein de la communauté du renseignement. Cependant, la dénonciation d'un « *doublonnage avéré* »¹⁹⁹ par certains syndicats policiers est à relativiser en comparaison avec l'organisation bien plus dimensionnée du service central du renseignement territorial²⁰⁰.

Il convient toutefois de tempérer cette vision puisque la SDAO vient s'adosser à la chaîne intégrée du renseignement de l'institution qui repose pour sa part sur l'action de chaque gendarme d'active ou de réserve. En ce sens, la SDAO est le réceptacle de l'ensemble des informations perçues par les militaires, ce qui lui offre potentiellement un nombre de capteurs bien supérieur aux autres services. Elle bénéficie également de l'analyse réalisée par la chaîne spécialisée qui, si elle n'est pas formellement reconnue par la loi de 2015 relative au renseignement, apporte une contribution substantielle malgré des moyens plus que comptés.

2. Des échelons déconcentrés faiblement dimensionnés en raison de la doctrine généraliste de la recherche du renseignement

Il est intéressant de constater que la gendarmerie a structuré une fonction de renseignement bien avant la création de la SDAO dans les années 1990. A l'époque, il s'agissait surtout de professionnaliser une remontée de l'information jusqu'alors extrêmement morcelée et peu valorisée vers la direction générale. Déjà, à partir des années 1980, les renseignements les plus sensibles relatifs l'ordre public sont directement communiqués vers les échelons supérieurs via télégramme (circulaire ministérielle n°32600 du 06/11/1985) dans une logique opérationnelle. Il s'agit alors de solliciter l'envoi de renforts ou d'alerter la hiérarchie sur des situations potentiellement sensibles.

198 Voir l'organigramme de synthèse en annexe n°9.

199 <http://commissaires.fr/files/2014/adherentgeneral/RT%20et%20Gie/Renseignement%20Territorial%20et%20Gendarmerie.pdf>, consulté 9 septembre 2017.

200 Se référer au chapitre 1 du titre 2 de la présente partie.

A l'échelon départemental, dès 1994, la gendarmerie organise une centralisation du renseignement par la création des « cellules renseignement »²⁰¹ au sein des groupements de gendarmerie départementale et de l'échelon régional. Le plus souvent armées de deux à cinq sous-officiers, ces cellules renseignement sont chargées de transmettre aux échelons hiérarchiques supérieurs les informations relatives à l'ordre public les plus sensibles collectées par les unités territoriales ou saisies d'initiative. Dans les faits et à leur création, il semble que l'appellation « cellule renseignement » soit un abus de langage dans la plupart des départements. En effet, et ce jusqu'à récemment, il s'agit surtout de services de documentation dont la mission essentielle est de compiler un fond documentaire potentiellement utilisable en cas de crise ou pour répondre à des demandes d'informations. Pour les collationner, les cellules se reposent surtout sur les sources ouvertes (et notamment la presse) et sur les gendarmes des unités territoriales. Les quelques analyses réalisées sont adressées à la direction générale par messagerie. En dehors de cet effort de compilation, les cellules renseignement étaient surtout employées dans le suivi des événements en lien avec l'ordre public (manifestations, grèves...) dans une logique surtout réactive. Il convient toutefois de noter que certaines sont parvenues à se spécialiser sur des thématiques locales comme les mouvements indépendantistes basques ou la mouvance ultra-gauche dans la région nantaise.

La transformation de la nature des menaces auxquelles doivent faire face les gendarmes (montée des extrémismes violents, lutte contre la radicalisation...) et le besoin de renforcer la chaîne de renseignement de l'arme dans un contexte institutionnel parfois délicat²⁰², conduit la gendarmerie à renforcer son échelon local en créant à partir de 2009 le poste « d'officier adjoint renseignement » (OAR) au sein de l'état-major départemental. D'autres OAR sont placés dans les états-majors régionaux et zonaux afin donner une cohérence d'ensemble à la chaîne du renseignement. Cette évolution organisationnelle permet à la gendarmerie d'avoir un interlocuteur identifié en interne comme vis-à-vis des autres services de renseignement pour l'ensemble des sujets qui touchent à cette fonction. En parallèle, les missions des cellules renseignement se sont largement développées surtout pour prendre en compte initialement les problématiques de suivi de la radicalisation. Elles sont devenues des unités bien plus opérationnelles. Le développement d'un logiciel de renseignement propre à l'institution²⁰³ a

201 Circulaire ministérielle n° 30000 du 10/11/1994 portant création de cellules renseignement au sein des groupements de gendarmerie départementale et dans les régions de gendarmerie.

202 Il s'agit ici de faire écho aux réformes du renseignement intérieur de 2008 et de la compétence de renseignement contestée de la gendarmerie par la police nationale lors des débats liés à la loi de 2009 relative à la gendarmerie.

203 Sur ce sujet, se reporter à la première partie, titre 2, chapitre 1, section 1, C.

dans le même temps permis de fluidifier l'échange d'informations entre les capteurs de terrain et la cellule renseignement par la rédaction de fiches simplifiées. Ces échanges permettent désormais aux cellules renseignement de mieux percevoir et prendre en compte des problématiques locales dans la logique de l'anticipation opérationnelle. Enfin, face à une fonction de renseignement de plus en plus sensible et pour prendre en compte le suivi de thématiques sensibles, certains échelons territoriaux de commandement ont fait le choix d'augmenter le nombre de militaires affectés dans leur cellule renseignement, et ce sous plafond de leurs propres effectifs.

Au niveau régional se trouvent les « bureaux renseignement », aux effectifs un peu plus conséquents, qui assurent l'analyse et le contrôle des actions menées par l'échelon départemental²⁰⁴. Il s'agit d'abord d'un échelon de coordination entre les différents groupements dans le cadre du suivi d'événements majeurs. Ils assurent également le lien avec la section de recherches et le groupe d'observation et de surveillance.

Des « bureaux renseignement » un peu plus importants numériquement et souvent dirigés par deux officiers, sont installés au niveau zonal. Il s'agit d'un échelon important de contrôle de la régularité de certaines informations remontées dans des fichiers (FSPRT, GIPASP...). Ils ont en outre la responsabilité du contrôle des capteurs et du pilotage de la recherche. Il s'assurent également de la pertinence et de la fluidité des informations échangées avec la chaîne judiciaire et les services partenaires tels que le renseignement territorial ou la direction générale de la sécurité intérieure. A compter de 2019, ils disposeront de moyens supplémentaires pour assurer une veille opérationnelle sur internet au profit des unités de leur zone d'action²⁰⁵. Celle-ci repose néanmoins sur des ressources comptées puisqu'une poignée seulement de militaires sera formée.

Si les échelons déconcentrés de la chaîne de renseignement de l'institution apparaissent aussi faibles avec près de cinq-cents spécialistes, c'est d'abord en raison de la doctrine du recueil du renseignement dans la gendarmerie. En effet, et comme esquissé précédemment, la captation de l'information incombe surtout aux militaires des unités opérationnelles, notamment les brigades locales. Pour certains observateurs comme M. Alain BAUER, cette

204Arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'organisation et aux attributions des échelons de commandement de la gendarmerie nationale en métropole, art. 5.

205Utilisation du logiciel « AMI » de la société italienne Bertin. Il s'agit d'un outil de collecte automatisé déjà utilisé par la « section veille numérique » de la SDAO.

« *désécialisation de la collecte* »²⁰⁶ apparaît comme une force. Les cellules renseignement sont ensuite davantage chargées de l'analyse et de la transmission du renseignement de manière horizontale avec les autres services et verticale aux échelons tant subordonnés que supérieurs. Il convient en parallèle de souligner que les structures déconcentrées de la fonction renseignement n'appartiennent pas à une organisation propre. L'autorité de la SDAO sur elles n'est que fonctionnelle et non organique.

Malgré le contexte général, la gendarmerie n'a pas fait le choix, à la différence des autres services de renseignement, de renforcer ces échelons pour répondre aux exigences posées notamment par la montée de la menace terroriste et des groupuscules contestataires. Pourtant, l'investissement dans l'analyse et l'expertise semble fondamentale. Surtout, pour la visibilité de la fonction de renseignement, on peut déplorer que la gendarmerie n'ait pas fait le choix de demander que ses structures déconcentrées (niveau zonal et régional en parallèle des sections de recherches) soient autorisées à solliciter des techniques de recueil de renseignement. Peut-être que la direction générale a volontairement exclu cette opportunité afin de ne pas effrayer les services partenaires. Néanmoins, la croissance des capacités au niveau territorial semble être désormais considérée comme une priorité.

3. *Le constat d'une très faible augmentation des moyens spécialisés depuis 2015*

L'ensemble des services de renseignement bénéficient ces dernières années d'un accroissement important tant de leurs effectifs que de leurs budgets au gré des multiples plans d'augmentation d'effectifs²⁰⁷. Ainsi, « *à la suite des attentats de janvier 2015, il a par ailleurs été décidé lors du Conseil des ministres du 14 janvier que 1 100 emplois nouveaux seront alloués d'ici 2017 aux services de renseignement concourant au renseignement intérieur (500 à la DGSI, 500 au SCRT et 100 à la DRPP)* »²⁰⁸. Déjà, les effectifs du SCRT avaient augmenté de près de 400 ETP entre 2008 et

206 <https://www.valeursactuelles.com/societe/alain-bauer-le-bon-antiterrorisme-ce-nest-pas-quand-arrete-les-auteurs-dun-attentat-mais-quand-lattentat-est-empeche-93893>, consulté le 28 mars 2019.

207 Dans ce cadre citons notamment le « plan de lutte contre le terrorisme de 2015 (PLAT) », le « plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) » de mai 2016, le « plan de lutte contre l'immigration clandestine » en 2014, le « pacte de sécurité » de l'automne 2015 ou encore le « plan d'action contre le terrorisme » de juillet 2018.

208 DOMINATI (P.), « Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » », Commission des finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 25.

2014, portant leur effectif à 1.980 au 31 décembre 2014²⁰⁹. Entre temps en 2013, « *la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme s'est traduite par l'annonce de la création de 432 postes à la DGSJ d'ici à 2018 et de 203 postes au SCRT d'ici à 2015* »²¹⁰. En 2018, le SCRT compte près de 2.700 fonctionnaires, soit une augmentation de plus de 40 % en seulement quatre années.

Dans ce contexte, la situation de la fonction de renseignement de la gendarmerie est particulièrement singulière. En effet, elle n'a pas vraiment bénéficié de ces abondements budgétaires pour deux raisons. La première est politique et vise au renforcement permanent du SCRT par des effectifs de la gendarmerie²¹¹. La seconde est liée à des décisions internes. En effet, avec les crédits alloués par les différents plans, l'institution a d'abord fait le choix de renforcer ses capacités d'intervention ou d'observation dans une logique judiciaire ainsi que ses unités territoriales²¹². D'ailleurs, si le directeur général de la gendarmerie évoque la création de « *29 cellules d'observation et de surveillance chargées de contribuer à la recherche du renseignement au quotidien (...) dans le cadre des enquêtes judiciaires ou administratives* »²¹³, force est de constater que ces unités sont surtout employées au titre de la police judiciaire en raison de leur intégration aux brigades départementales de renseignement et d'investigations judiciaires. Pour la fonction de renseignement, outre les effectifs transférés au renseignement territorial, seulement cinq militaires sont venus renforcer la SDAO. Au sein de l'arme, pour évoquer cette absence de renforcement des moyens du renseignement, certains n'hésitent pas à parler de « *frilosité* » vis-à-vis de la police nationale pour « *ne pas la froisser* ».

En analysant les propos publics du sous-directeur de la SDAO, il semble bien qu'il existe un vrai blocage interne à l'augmentation des effectifs de la chaîne de renseignement. En effet, il souligne « *avoir demandé un renforcement de toute la chaîne de renseignement de la gendarmerie, en accordant la priorité aux échelons territoriaux, ajoutant que la capacité d'analyse de l'échelon départemental, en particulier, mériterait d'être renforcée* »²¹⁴. Non suivies d'effet, ces demandes ont donc fait l'objet d'arbitrages défavorables en interne à l'institution. Implicitement, le général CÉSARI reconnaît au travers de ces propos l'absence de stratégie unifiée au sein de la gendarmerie nationale pour sa fonction de renseignement.

209 *Ibid.*, p. 37.

210 *Ibid.*, p. 25.

211 Cet aspect est détaillé au titre 2 de la présente partie, chapitre 1, section 1.

212 Voir annexe n°11.

213 ADAM (P.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2017 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°11, Assemblée nationale, 18 octobre 2016, p. 3.

214 RESSIGUIER (M.) et MORENAS (A.), *op. cit.*, p. 30.

Pour pondérer ce constat et démontrer que la SDAO est capable de faire du renseignement sans moyens organiques, la gendarmerie évoque le cas de la création de la direction du renseignement militaire en 1992. Ainsi, pour l'accomplissement de ses missions, cette dernière « dispose du concours de l'ensemble des organismes contribuant au renseignement d'intérêt militaire, notamment de ceux qui relèvent de la gendarmerie nationale et de la délégation générale pour l'armement »²¹⁵. L'action de renseignement ne repose pas sur des moyens organiques mais sur des moyens mobilisables à partir de différentes entités. Ce modèle convient à l'institution puisqu'elle lui évite une dispersion de ses moyens.

4. La polyvalence des gendarmes et le maillage territorial, des atouts majeurs à entretenir

A la faiblesse des moyens de ses structures spécialisées, la gendarmerie nationale oppose les apports générés par sa présence au plus près des territoires et la polyvalence des gendarmes qui y servent dans ses unités territoriales. Dans les faits, ces militaires constituent des capteurs non spécialisés au profit de la chaîne intégrée du renseignement de l'institution. Le potentiel de la gendarmerie est donc très important puisqu'aux militaires d'active viennent s'ajouter les réservistes de l'arme. Tous sont sensibilisés dès leur formation initiale sur l'intérêt du renseignement dans le cadre de l'exercice des missions de sécurité publique de proximité et sur la nécessité de faire remonter les informations qu'ils perçoivent aux destinataires idoines. Le recueil se fait donc le plus souvent selon l'opportunité au gré d'un échange avec un individu ou d'un constat visuel direct. Dans ce contexte, et à la différence de ce qui a pu être observé pour l'exercice de la mission de police judiciaire²¹⁶, le statut militaire des gendarmes semble constituer un atout pour celle de renseignement. En effet, la culture du compte-rendu ainsi que la logique d'anticipation et de planification apparaissent comme d'indéniables qualités pour la pratique du renseignement. De même, celle de la proximité, « un des fondements du modèle gendarmique »²¹⁷, est un indéniable atout pour l'arme.

L'orientation active de ces capteurs par les échelons spécialisés constitue le levier majeur sur lequel l'institution doit agir pour accroître ses performances. Dans une logique d'optimisation, il s'agit alors non plus de recueillir de l'information de manière aléatoire, mais

215Décret n° 92-523 du 16 juin 1992 portant création de la direction du renseignement militaire, art. 3.

216MATELLY (J.-H.), *Une police judiciaire...militaire ? La gendarmerie en question*, L'Harmattan, Paris, 2006.

217DIEU (F.), *L'identité du gendarme*, L'Harmattan, Collection « Sécurité et société », Paris, 2018, p.107.

de la cibler davantage. En théorie donc, les échelons supérieurs émettent des expressions de besoins à plus ou moins longues échéances puis à charge pour les militaires d'y répondre. Cependant, on ne peut pas nier que la logique généraliste trouve rapidement des limites lorsque l'information devient du renseignement et nécessite le recours à des moyens spécifiques ou des méthodes plus discrètes. Ceci suppose d'avoir des échelons intermédiaires suffisamment dimensionnés, ce qui ne semble pas être l'orientation actuellement privilégiée.

La gendarmerie nationale a ainsi fait le choix de demeurer une institution généraliste de proximité, tout en développant des pôles d'excellence en matière de renseignement. Toutefois, il semble que la principale faiblesse identifiée se trouve dans les échelons spécialisés intermédiaires aux niveaux départemental et régional chargés d'animer et d'analyser les informations perçues. L'effort majeur semble devoir se porter sur ceux-ci afin de renforcer la cohérence et la crédibilité de l'organisation actuelle. Sans cette évolution, tout le potentiel que représentent les dizaines de milliers de militaires ne peut être correctement exploité.

Par ailleurs, il convient d'évoquer un instant ce concept de proximité sur lequel l'institution se repose pour revendiquer son potentiel et donc sa place dans l'organisation des services de renseignement. Force est de constater que cette doctrine s'est peu à peu érodée ces dernières années conduisant l'arme à de voir créer des brigades de contact « *pour resserrer le lien avec population* »²¹⁸. Pour retrouver les indéniables bénéfiques de cette proximité en matière de recueil d'informations, il semble ainsi indispensable pour la gendarmerie « *de restaurer cette relation privilégiée à la population qui a fait sa force à travers les époques, quitte probablement à inventer les formes nouvelles qu'elle est susceptible de revêtir au regard des spécificités de ses territoires et de ses contextes d'intervention* »²¹⁹. La gendarmerie semble avoir pris conscience de cette nécessaire évolution en érigeant la proximité comme la priorité institutionnelle ces dernières années.

218<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2017/03/05/01016-20170305ARTFIG00176-gendarmerie-des-brigades-de-contact-pour-resserrer-le-lien-avec-la-population.php>, consulté le 24 août 2019.

219DIEU (F.), *op. cit.*, p.111.

B. Une chaîne du renseignement à finalité administrative fragilisée par les interactions avec la police judiciaire

L'absence de croissance de ses effectifs, corrélativement à une augmentation de ses prérogatives, place la chaîne de renseignement de la gendarmerie dans une situation de fragilité vis à vis de la police judiciaire. Ainsi, elle est tout d'abord et de manière factuelle, pleinement dépendante des unités de police judiciaire pour solliciter et mettre en œuvre des techniques (1). De même, l'absence de réflexion globale sur la répartition des compétences entre la sous-direction de la police judiciaire et celle de l'anticipation opérationnelle entraîne leur chevauchement et donc des tensions (2).

1. Le renseignement dépendant des unités de police judiciaire

Comme nous avons pu le démontrer dans de précédents développements, le renseignement dans la gendarmerie est historiquement porté par la police judiciaire aux fins le plus souvent de judiciarisation des éléments collectés. Dans la situation actuelle, la liberté d'action de la chaîne du renseignement de sécurité n'est autorisée que jusqu'à un niveau relativement bas du spectre du renseignement. En effet, dès que l'on dépasse le cadre des sources ouvertes, le renseignement de sécurité, en raison de la faiblesse de sa structure et de ses prérogatives, ne peut pas se passer des unités de police judiciaire dès les premiers actes. Ainsi par exemple, pour mettre en place un dispositif de surveillance, la chaîne de renseignement doit recourir aux unités de police judiciaire spécialement formées²²⁰. Il en est de même pour les recherches dans le « dark-web » dont les formations ne sont dispensées qu'aux « enquêteurs en nouvelles technologies »²²¹. Par ailleurs, la sollicitation de techniques de renseignement induit obligatoirement, pour les échelons déconcentrés, le recours aux sections de recherches de la gendarmerie pour des raisons juridiques bien sûr, mais aussi au titre de

²²⁰Les unités d'observation de la gendarmerie reposent sur trois échelons : la « Force Observation Recherche du GIGN (FOR) », les « groupes d'observation et de surveillance (GOS) » installés auprès des « sections d'appui judiciaire (SAJ) » au niveau régional et les « cellules départementales d'observation et de surveillance (CDOS) » positionnées auprès de certaines « brigades départementales de renseignement et d'investigations judiciaires (BDRIJ) ».

²²¹Eux-même affectés dans les BDRIJ, les services d'enquête ou au service central du renseignement criminel (SCRC).

leur compétence en matière de demandes de techniques spéciales d'enquête ou de renseignement. En effet, la rédaction des motivations doit répondre à un certain formalisme qui nécessite une formation. Cette dernière n'est pas encore dispensée à la chaîne du renseignement²²².

Si l'organisation intégrée de la gendarmerie permet d'éviter un cloisonnement des structures par des arbitrages de la hiérarchie sur la priorisation de tel ou tel dossier, cette situation est préjudiciable à plusieurs titres. D'un point de vue formel d'abord, la réactivité de la chaîne de renseignement est dépendante de la disponibilité des unités de police judiciaire. Elle ne peut donc pas elle-même se fixer de manière autonome un agenda dans la conduite de ses dossiers. Sur le fond ensuite, l'appétence de services d'investigation comme les sections de recherches pour des missions de police administrative n'est peut être pas aussi forte que pour celles relevant de la police judiciaire. La poursuite des enquêtes administratives se heurte alors possiblement à une certaine réticence de ces unités, pour lesquelles il s'agit souvent d'une charge supplémentaire, ce qui ne favorise pas l'entente entre les deux chaînes ainsi que la prise en compte du dossier. A ces difficultés vient s'ajouter une superposition des structures et des thématiques.

2. Un positionnement interne compliqué avec la sous-direction de la police judiciaire

S'il est évident que « la création de la SDAO en 2014 a bouleversé les équilibres de la fonction de renseignement dans la gendarmerie »²²³, c'est d'abord parce qu'elle remet en cause une organisation en place depuis plusieurs années, où le renseignement de sécurité intérieure reposait surtout sur la SDPJ et notamment le « bureau de la lutte antiterroriste » (BLAT). Plus globalement, la compétence partagée entre la SDAO et la SDPJ sur la finalité 4 de l'article L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure brouille les lignes de partage entre les services.

La SDPJ dispose historiquement de prérogatives en matière de renseignement sur le haut du spectre parce qu'elle est l'opérateur, dès les années 1990, des interceptions de sécurité. D'abord limitées à l'usage exclusif de la police nationale, celles-ci ont été accordées à la

²²²Conscient qu'il s'agit là d'une réelle lacune, la SDAO travaille actuellement à la formalisation de certains documents pour la chaîne de renseignement et des formations devraient intervenir dans les prochains mois au profit des analystes en renseignement.

²²³Propos recueillis auprès du lieutenant-colonel KREBS, adjoint au chef du bureau de la lutte antiterroriste à la direction générale de la gendarmerie nationale, le 6 septembre 2018.

gendarmerie dès 1997²²⁴. Elles sont tout d'abord autorisées aux sections de recherches puis au BLAT. Dans le même temps, les équilibres à l'intérieur de l'institution changent. La police judiciaire se voit dotée d'une sous-direction de plein exercice tandis que le renseignement (de documentation surtout) demeure un simple bureau²²⁵. Ainsi, feignant que le renseignement relève de la police administrative, la sous-direction de la police judiciaire a développé une vision singulière, voire dénaturée, du renseignement qui devient, de fait, le précurseur de l'enquête judiciaire. Avec cette conception, la gendarmerie renoue avec la notion « *d'enquête officieuse* »²²⁶, remplacée en 1959 par le nouveau de Code de procédure pénale par « l'enquête préliminaire ».

La captation du renseignement par la fonction police judiciaire de la gendarmerie est accentuée en 2003 lorsque l'institution se dote du BLAT, entité chargée de centraliser l'information liée à la lutte contre le terrorisme au sein de la sous-direction de la police judiciaire²²⁷. La création de cette entité est semble-t-il cohérente au titre des menaces terroristes auxquelles les gendarmes affectés en Corse ou au Pays-Basque sont confrontés. Les années 2001-2002 sont ainsi par exemple marquées par une quinzaine d'attentats ou tentatives attribués au FLNC dont plusieurs ont visé directement les gendarmes²²⁸. Dès 2006, le BLAT est officiellement reconnu comme un service « *chargé de la prévention et de la répression des actes de terrorisme* »²²⁹. La loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale vient par ailleurs consacrer le bien-fondé de son existence puisqu'il est acquis que l'institution « *contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations* »²³⁰. A l'heure où la gendarmerie est placée pour emploi auprès du ministre de l'Intérieur, le BLAT vient dès lors s'ajouter aux services de police déjà existants sur ce champ à savoir la division nationale anti-terroriste²³¹, les renseignements

224 Un contingent de 330 interceptions de sécurité est autorisée à la gendarmerie pour l'année 1997. https://www.liberation.fr/france-archives/1998/04/30/ecoutes-telephoniques-pas-d-abus-apparent-les-branchements-sauvages-echappent-a-la-commission-nation_234432, consulté le 13 mars 2019.

225 Arrêté du 8 août 2003 modifiant l'arrêté du 5 mai 1995 portant organisation en bureaux de la direction générale de la gendarmerie nationale.

226 Jusqu'en 1959, l'enquête officieuse consistait à rechercher les preuves d'une infraction que l'on soupçonnait.

227 *Idem*.

228 Tentatives d'attentat à l'explosif à l'encontre des casernes de gendarmerie de Calvi en novembre-décembre 2001 ; attentat contre une villa à Lumio en février 2002 qui blesse plusieurs gendarmes.

229 Arrêté du 31 mars 2006 pris pour l'application de l'article 33 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. Les autres unités de gendarmerie qui disposent des mêmes prérogatives sont les sections de recherches et le service central du renseignement criminel.

230 Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie, art. 1^{er}.

231 La Division Nationale Anti-Terroriste de la Direction Centrale de la Police Judiciaire est créée le 30 mars 1998 sur fond de multiplication des attentats en Corse. Elle succède à la « 6^e section » de la DCPJ qui

généraux pour partie²³² et la section anti-terroriste de la préfecture de police²³³. Au travers de cette entité, l'institution affiche ainsi de nouvelles prétentions²³⁴. Ce positionnement dans la lutte anti-terroriste est confirmé en 2012²³⁵. De fait donc, depuis plus de quinze ans, le BLAT « *apparaissait comme le point de contact des services spécialisés de renseignement* »²³⁶.

Les compétences attribuées initialement au BLAT relèvent à la fois du domaine du renseignement et de la police judiciaire. Pour le premier, il est chargé d'analyser, d'élaborer et de diffuser le renseignement en lien avec le terrorisme aux autorités ayant à en connaître. Au titre de la police judiciaire, il assure la coordination de la mise en œuvre de la partie judiciaire du dispositif de lutte anti-terroriste de la gendarmerie. Dans les faits, il s'agit surtout de renforcer les unités de recherches sur des contentieux spécifiques comme à Notre-Dame-des-Landes notamment.

Avec la création puis la montée en puissance de la SDAO à partir de 2014, la question du maintien du BLAT dans son organisation actuelle se pose légitimement, notamment pour ses fonctions liées au renseignement. La loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement brouille encore davantage la situation en attribuant des compétences en matière de prévention du terrorisme à la SDPJ et à la SDAO²³⁷. A partir de 2019, cette problématique semble tranchée puisque dans le cadre de l'installation de l'état-major permanent de la lutte antiterroriste au sein de la DGSI²³⁸, c'est bien la SDAO qui est désignée pour y siéger au titre de de la gendarmerie

était chargée des mouvements subversifs. En 2006, la DNAT est remplacée par la sous-direction anti-terroriste (SDAT) conformément à l'arrêté du 19 mai 2006 relatif aux missions et à l'organisation en sous-directions de la direction centrale de la police judiciaire et portant création de services à compétence nationale, art. 1 ; modifié par l'arrêté du 27 juin 2008 modifiant l'arr. du 19 mai 2006 relatif aux missions et à l'organisation en sous-directions de la direction centrale de la police judiciaire et portant création de services à compétence nationale. La SDAT se retrouve désormais à l'art. 3 de l'arrêté du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police judiciaire.

232 Les Renseignements généraux sont associés à la « recherche du renseignement en matière du terrorisme interne » conformément à une note de service de la Direction générale de la police nationale du 29 mars 1976. « Forts de cette nouvelle mission, les RG se spécialisèrent d'abord dans les deux formes du terrorisme interne de l'époque : le terrorisme d'inspiration séparatiste et le terrorisme idéologique de d'extrême gauche » in WARUSFEL (B.), *Contre-espionnage et protection du secret : histoire, droit, organisation*, Lavauzelle, Paris, 2000, p. 184.

233 La section anti-terroriste de la préfecture de police est créée en 1978 au sein de la brigade criminelle.

234 L'organisation du BLAT repose alors sur trois sections : L'une chargée du terrorisme confessionnel et transnational, une autre portée sur les extrémismes violents et enfin une section évaluation.

235 Arrêté du 7 mai 2012 pris pour l'application de l'article 33 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

236 Propos recueillis auprès du colonel REILAND, chef du bureau de lutte anti-terroriste, le 26 juin 2018.

237 Se référer à la première partie, titre 2, chapitre 1, section 1.

238 <https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Renseignement-et-lutte-antiterroriste-creation-d-un-etat-major-permanent2>, consulté le 27 février 2019.

nationale²³⁹. Le renseignement lié au terrorisme ne rentre donc plus dans les missions du BLAT. Cette décision vient lui porter un coup probablement fatal puisque ses prérogatives judiciaires lui ont été implicitement retirées par une circulaire du ministère de la Justice en 2015²⁴⁰.

Malgré ces évolutions significatives, les arbitrages entre la SDPJ et la SDAO sur le champ de la prévention du terrorisme n'ont pas encore été totalement réalisés²⁴¹. Les effets induits par la création de la SDAO n'ont semble-t-il pas été précédés d'une réflexion globale sur les interactions avec les services existants et surtout le BLAT. Si des études sont en cours pour redéfinir le rôle de chacun, celles-ci s'accompagnent de tensions internes entre une sous-direction de la police judiciaire qui revendique sa part au titre de son historicité, et une sous-direction de l'anticipation opérationnelle qui tente de faire valoir son nouveau positionnement dans l'environnement institutionnel. Dans l'immédiat, le *statu quo* observé fragilise la SDAO qui ne dispose pas en interne de toute l'assise qui devrait être la sienne sur le renseignement relatif à la prévention du terrorisme.

Conclusion du chapitre

Au sein de la gendarmerie nationale, le centre de gravité du renseignement est historiquement et structurellement tourné vers la police judiciaire. Cette situation s'explique par des choix institutionnels forts, tendant à faire de la croissance des capacités d'investigation une absolue priorité depuis un demi siècle. Dans ce contexte, l'arme a progressivement densifié ses capacités de recueil de renseignements judiciaires par le biais surtout de la structuration de sa chaîne criminalistique et de la spécialisation des enquêteurs. Ce mouvement a également profité de « *la prolifération incontrôlée des fichiers de police* »²⁴² (*a fortiori* à finalité judiciaire) et du développement de nouvelles techniques d'investigation. Pour analyser

239 <http://www.bvoltaire.fr/cette-reorganisation-du-renseignement-interieur-est-un-leurre/>, consulté le 24 juillet 2019.

240 « *Il appartient alors au parquet territorialement compétent d'initier une enquête sous une qualification de droit commun et de saisir la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) de la poursuite des investigations. Cette saisine conduira à une prise en compte dès le commencement des investigations de la spécificité des faits et permettra une association de la sous-direction antiterroriste de la police judiciaire (SDAT) aux côtés des fonctionnaires de la direction interrégionale ou régionale de la police judiciaire (DIPJ). Elle favorisera également un transfert fluide de la direction d'enquête si le parquet de Paris est par la suite amené à se saisir des faits* », Circulaire du 18 décembre 2015 relative à la lutte contre le terrorisme – Commission d'attentat(s) sur le territoire national, coordination de la réponse judiciaire.

241 En mai 2019, le directeur des opérations et de l'emploi de la gendarmerie a entériné un transfert d'ETP de 5 militaires du BLAT vers la SDAO (section prévention de la radicalisation). Cette dernière se voit désormais reconnaître comme le seul point d'entrée de la gendarmerie pour la prévention du terrorisme à caractère confessionnel. En revanche, les arbitrages sur certaines thématiques comme l'ultra-gauche ou l'ultra-droite, ne sont pas rendus.

242 GAUTRON (V.), « La prolifération incontrôlée des fichiers de police », *AJ Pénal*, 2007, p. 57.

l'ensemble de ces données, la gendarmerie s'est dotée d'une organisation chargée d'élaborer le renseignement criminel. Si celle-ci repose sur des échelons territoriaux relativement légers, elle dispose néanmoins d'un échelon central aux moyens importants et aux capacités reconnues.

A l'inverse, le renseignement à finalité administrative n'a jamais bénéficié de moyens aussi importants. Il n'a été organisé que bien plus tardivement dans le milieu des années 1990 autour d'un bureau central et de cellules déconcentrées très légères. Chargées essentiellement de compiler de la documentation, ces dernières sont alors davantage tournées vers l'information plutôt que le renseignement à proprement parler. Force est donc de constater que malgré les déclarations *urbi et orbi* de la presse corporatiste, la gendarmerie n'est plus « *l'arme du renseignement* »²⁴³. Nonobstant les annonces enthousiasmantes qui ont accompagné la rupture que constitue la création de la SDAO²⁴⁴ et son intégration progressive dans la communauté du renseignement²⁴⁵, la gendarmerie n'a semble-t-il pas encore totalement pris en compte toutes les conséquences qui en découlent tant dans les moyens dédiés que dans l'organisation. De fait, la fonction de renseignement de la gendarmerie se trouve à un carrefour important entre différentes directions.

243<https://lessor.org/operationnel/coeur-nouvelles-brigades-de-contact-reportage/>, consulté le 20 décembre 2017.

244<https://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/gendarmerie-se-dote-d-direction-renseignement-trop-dire-actualise-7288>, consulté 7 novembre 2018.

245<https://lessor.org/a-la-une/gendarmerie-monte-puissance-renseignement/>, consulté le 10 mars 2018.

Chapitre 2 : La segmentation discutable du renseignement dans la gendarmerie nationale

Depuis plus de cinquante ans, les moyens consacrés au renseignement dans la gendarmerie sont employés dans une finalité judiciaire. Comme développé précédemment, cette situation s'explique par une judiciarisation toujours croissante de son activité et de ses structures. En parallèle, le renseignement à finalité administrative était essentiellement envisagé au travers de la simple transmission d'une information, d'un compte rendu, destiné à un décideur ou un service extérieur chargé pour sa part de son exploitation. Cette situation est consécutive à deux facteurs intimement liés : l'absence de reconnaissance de la gendarmerie sur le champ du renseignement et l'identité même de l'institution qui, pour des raisons déjà décrites, n'a jamais vraiment eu d'appétence réelle pour cette mission souvent méprisée, au mieux incomprise.

La création de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle en décembre 2013 bouleverse les équilibres *ante* en offrant à la gendarmerie une certaine autonomisation de son action de renseignement à finalité administrative. La doctrine de cette dernière est très tôt orientée autour de la notion « *d'anticipation d'opérationnelle* » et de la nécessité d'offrir à l'institution « *une capacité propre d'appréciation des situations* »²⁴⁶. Face à un certain dévoiement de cette doctrine et au caractère obsolète du renseignement de documentation jusqu'ici réalisé en interne, il semble nécessaire que l'arme redéfinisse son approche générale du renseignement en l'adaptant aux normes et pratiques actuelles (**section 1**).

Plus largement, le renseignement au sein de la gendarmerie est orienté dans une logique opérationnelle permettant de générer une entrave judiciaire ou administrative. Pour la CNR-LT, « *l'entrave représente la capacité à prévenir la concrétisation d'une menace et à y mettre fin. Elle peut être de plusieurs natures : judiciaire, militaire, politique, diplomatique ou administrative* »²⁴⁷. Adaptée à la gendarmerie nationale, elle peut être envisagée comme l'ensemble des contre-mesures qui sont susceptibles de mettre un terme à une menace identifiée. Dans cette approche, la finalité du renseignement doit conduire à la neutralisation de cette menace, soit par la mise en œuvre de mesures administratives (mesures individuelles de contrôle

²⁴⁶Circulaire n°119500/GEND/DOE/SDAO du 14 mai 2014 relative aux conditions d'exécution par la gendarmerie de sa mission de renseignement, p. 3.

²⁴⁷Coordination Nationale du Renseignement et la Lutte contre le Terrorisme, « La stratégie nationale du renseignement », juillet 2019, p. 10.

administratif et de surveillance ou autre), soit par la judiciarisation du dossier. Dans ce contexte, la question du maintien d'une séparation organisationnelle de cette fonction se pose. Elle repose d'ailleurs sur une vision juridiquement assez floue et demeure contestable d'un point de vue opérationnel. Surtout, elle se traduit par une organisation peut-être inadaptée au modèle de la gendarmerie. Une étude plus globale sur la réarticulation des structures semble donc nécessaire pour s'adapter au nouvel environnement juridique en réfléchissant notamment à un décloisonnement entre le renseignement de sécurité et celui à finalité judiciaire (**section 2**).

Section 1 : Le nécessaire éclaircissement de la stratégie et de l'approche du renseignement à finalité administrative dans la gendarmerie

Si le renseignement est « *un outil de réduction de l'incertitude* »²⁴⁸, pour la gendarmerie, il est dans sa doctrine d'abord destiné à ses propres décideurs. L'information des autorités publiques est une mission plus secondaire, voire incidente, puisque l'institution n'apporte qu'une « *contribution* » à cette œuvre²⁴⁹. Pourtant, dans un contexte institutionnel relativement mouvant, on a pu constater ici ou là une certaine inversion des priorités (**A**). Afin d'éviter une concurrence stérile, assimilée par les syndicats de police à du « *doublonnage* »²⁵⁰, la gendarmerie devrait recentrer son approche du renseignement (**B**).

248BAJOLET (B.), « La DGSE, outil de réduction de l'incertitude ? », *Revue Défense Nationale*, n°766, janvier 2014, p. 27.

249La gendarmerie « *contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations* », art. L421-1 du Code de la sécurité intérieure. Les précisions sur la coordination de la gendarmerie avec les autres services de renseignement sont apportées dans le titre 2 de la présente partie.

250<http://commissaires.fr/files/2014/adherentgeneral/RT%20et%20Gie/Renseignement%20Territorial%20et%20Gendarmerie.pdf>, consulté le 27 septembre 2017.

A. Un dévoiement partiel de la doctrine consécutif à un contexte institutionnel mouvant

A la suite de la création de la SDAO, la gendarmerie initie une redéfinition progressive de sa doctrine qui se veut désormais plus offensive. Dénoncée par des syndicats policiers²⁵¹, elle fait de la participation au renseignement des autorités sa mission première²⁵². Si le contexte sécuritaire et politique du moment peut expliquer ces nouvelles ambitions²⁵³, des éléments plus structurels sont également à évoquer. En effet, la proximité plus importante entre la gendarmerie et les autorités administratives, consécutive à son intégration au ministère de l'Intérieur, entraîne nécessairement des relations plus riches et un besoin de visibilité des actions menées (1). En parallèle, l'affaiblissement temporaire du renseignement territorial suite à la réforme de 2008 a peut-être été perçu comme une opportunité pour l'institution (2).

1. Le glissement vers l'information des autorités, une conséquence « naturelle » de l'intégration de la gendarmerie au sein du ministère de l'Intérieur ?

L'intégration progressive de la gendarmerie au sein du ministère de l'Intérieur depuis 2002 puis entérinée en 2009, a introduit un changement de paradigme dans la nature des relations entre l'institution et les autorités administratives. Auparavant quelque peu détachés de leur autorité, les échelons hiérarchiques de l'institution sont aujourd'hui appréciés par les préfets, à l'instar de la hiérarchie policière²⁵⁴. Ils sont par ailleurs consultés avant l'affectation d'un commandant de groupement à la tête d'un département. L'installation de cette relation de

251 https://www.scsi-pn.fr/wp-content/uploads/2014/04/NOTE_SDAO_SCANDALE.pdf, consulté le 27 septembre 2017.

252 « Dans ce cadre, la gendarmerie met à profit ses capacités pour : - participer au renseignement et à l'information des autorités. Il s'agit pour l'essentiel de contribuer à la mission du service central du renseignement territorial (SCRT), seul chargé de centraliser et de transmettre le renseignement territorial aux autorités gouvernementales et administratives ; - traiter les informations permettant aux différents échelons de commandement de concevoir et de conduire leur manœuvre opérationnelle dans leur zone de compétence », Circulaire n°119500/GEND/DOE/SDAO du 14 mai 2014 relative aux conditions d'exécution par la gendarmerie de sa mission de renseignement, p. 2.

253 « [Les réformes du renseignement ont] contribué à creuser un double fossé qu'il faut désormais combler définitivement. Je veux parler, d'une part, du manque de dialogue et d'échanges suffisamment nourris entre l'information générale et le renseignement intérieur, et, d'autre part, de la structuration insuffisante de la filière de l'information générale au sein des missions de sécurité et de paix publique. A cet égard, la contribution de la gendarmerie nationale aux missions de renseignement n'a pas été correctement déterminée et ne semble pas encore avoir trouvé son point d'équilibre », Discours de M. Manuel VALLS, ministre de l'Intérieur, 17 juin 2013, prec. cit.

254 Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, art. 31.

subordination de la gendarmerie face à l'autorité administrative n'est pas sans conséquences puisqu'elle oblige l'institution à justifier de la pertinence de son action, tout en la plaçant dans une situation de comparaison permanente, voire de concurrence, avec la police nationale. Dans ce contexte, le cas de l'exercice des missions de renseignement prend une dimension singulière puisqu'à la différence de la sécurité ou de l'ordre public, le positionnement des deux forces est asymétrique. En effet, les services policiers disposaient d'une situation jusqu'alors quasi-monopolistique.

Pour la hiérarchie de la gendarmerie, il semble exister dès lors une tentation presque naturelle à vouloir valoriser son action de renseignement pour éviter que « *certaines s'emparent de façon exclusive de certaines missions qui constituent parfois un enjeu de pouvoir* »²⁵⁵. Pour y parvenir, les commandements territoriaux sont alors susceptibles de délaisser le renseignement d'anticipation opérationnelle destiné à éclairer l'action des unités au profit d'un renseignement plus conventionnel dont l'objectif est « *d'apporter la primeur de l'information au décideur* »²⁵⁶.

Probablement pour éviter de « *générer des tensions contre-productives qui nuisent à l'efficacité et à l'intérêt général* »²⁵⁷, la gendarmerie répète régulièrement « *que son dispositif n'a pas pour ambition de concurrencer d'autres structures ou de faire doublon avec celles-ci, mais bien d'aboutir à une complémentarité indispensable en offrant une garantie de couverture intégrale des territoires* »²⁵⁸. Pourtant, il est difficile de contester que l'arme aurait cherché, avec parfois l'aval du politique, « *à trouver toute sa place dans la mission de renseignement* »²⁵⁹, et pas seulement celle que d'autres services souhaitaient lui laisser²⁶⁰.

255FOURAGE (H.) et PILLET (F.), « Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale », La documentation Française, Paris, décembre 2013, p. 33.

256<https://blog.francetvinfo.fr/police/2018/09/19/la-guerre-des-police-jeu-a-somme-nulle.html>, consulté le 20 septembre 2018.

257FOURAGE (H.) et PILLET (F.), *op. cit.*, p. 33.

258FENECH (G.), « Audition à huis-clos du général Pierre Sauvegrain, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale (SDAO), et de M. Olivier Métivet, son adjoint », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n° 27, 23 mai 2016, p. 3.

259<https://lessor.org/wp-content/uploads/2017/05/Lettre-Emmanuel-Macron-Gendarmerie.pdf>, consulté le 4 mai 2017.

260<https://www.scsi-pn.fr/archives/1595>, consulté le 12 février 2019.

2. La relative perte d'influence du renseignement de proximité par le renseignement territorial vecteur d'opportunités temporaires

Comparée aux 3500 personnes que comptait la direction centrale des renseignements généraux à la veille de la réforme de 2008, la sous-direction de l'information générale (SDIG) est laissée affaiblie la même année. Les commentaires sur l'état de paupérisation de la SDIG ont fait l'objet de multiples développements tant par les parlementaires qui voyaient en elle un service « dénaturé »²⁶¹, par la Cour des comptes qui soulignait « une impréparation de la réforme »²⁶² ou par les acteurs eux-mêmes²⁶³. Sur le terrain, cette situation se traduit par une baisse très importante des agents qui ne sont plus en mesure de couvrir l'ensemble des thématiques et des territoires. Dans le même temps, les tractations autour du rôle de la gendarmerie dans la mission de renseignement se multiplient, sans que des décisions claires ne soient prises²⁶⁴.

Légitimée par le vote de la loi du 3 août 2009 qui lui confirme ses attributions sur le renseignement, il semble que la gendarmerie ait « profité de la déstabilisation des services policiers »²⁶⁵ pour réaliser une offensive sur ce champ. Cette approche est difficilement contestable puisque ce mouvement s'est notamment traduit par la création des postes « d'officiers adjoints renseignement » dans chaque département. En plaçant un officier spécialement dédié à cette fonction, la gendarmerie affirmait ouvertement ses prétentions. C'est également au cours de cette période que l'arme développe son propre fichier de renseignement²⁶⁶ et encourage encore plus l'ensemble de ses militaires à s'investir dans cette mission. Objectivement, l'institution profite ainsi progressivement du vide laissé par les renseignements généraux et des faiblesses des SDIG pour parfois reprendre certains dossiers qui leur échappaient jusqu'alors.

Si cette stratégie s'est avérée dans un premier temps bénéfique pour la visibilité de l'arme, il convient de constater que le rapport de force s'est considérablement inversé ces

261URVOAS (J.-J.) et VERCHÈRE (P.), *op. cit.*, p. 140.

262<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000374.pdf>, consulté le 5 février 2017.

263« *L'information générale, ancêtre du renseignement territorial (RT), souffrait d'un grave problème capacitaire, que les différentes missions d'inspection n'ont eu de cesse de signaler* » in FENECH (G.), « Audition à huis-clos de M. Jérôme Léonnet, chef du service central du renseignement territorial (SCRT) », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n° 26, 19 mai 2016, p. 3.

264Voir les développements énoncés dans la première partie, titre 1, chapitre 2, section 1, A.

265https://www.lemonde.fr/societe/article/2009/09/21/guerre-sourde-entre-gendarmes-et-policiers-sur-le-renseignement_1243051_3224.html, consulté le 7 décembre 2018.

266Se référer à la première partie, titre 2, chapitre 1, section 1, C.

dernières années en raison de l'importante croissance des effectifs de la police nationale et du service central du renseignement territorial en particulier. En effet, ce service a vu ses effectifs bondir de près de 500 postes entre 2015 et 2018²⁶⁷. Déjà entre 2013 et 2015, près de 400 nouveaux agents étaient venus le renforcer²⁶⁸. Si l'on ajoute à ceux-ci les 150 gendarmes présents dans les antennes du renseignement territorial²⁶⁹, on se rend compte que le service a densifié son importance numérique mais aussi et surtout son maillage territorial. Plus globalement, les effectifs de la police nationale ont bien plus progressé que ceux de la gendarmerie. En effet, entre 2015 et 2017, 4417 ETP ont été créés dans la police (dont près de 1000 dans les services de renseignement) contre 2343 dans la gendarmerie²⁷⁰. Cette tendance est d'ailleurs appelée à s'accroître puisque le plan quinquennal 2018-2022 de renforcement des effectifs des forces de sécurité prévoit la création de 10.000 emplois supplémentaires dont 7500 pour la police nationale et 2500 pour la gendarmerie nationale²⁷¹.

Dans ce contexte marqué par une croissance permanente du renseignement territorial qui tend à retrouver un maillage équivalent à celui qui précédait la réforme de 2008, la gendarmerie ne semble plus en mesure de poursuivre son développement visant probablement à s'affirmer comme une alternative possible. Pour certains observateurs avisés, « *cette stratégie serait vouée à l'échec* »²⁷². Il s'agit donc, en interne, de redéfinir une doctrine adaptée.

267CAZEAU (B.) et GOY-CHAVENT (S.), *op. cit.*, p. 107.

268DOMINATI (P.), « Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » », Commission des finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 25.

269Le principe des antennes du renseignement territorial est développé dans le titre 2 de la présente partie, chapitre 1, section 1, B.

270Inspection générale des Finances, « Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationale, février 2017, p. 24. Disponible sur <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2017/2016-M-111.pdf>, consulté le 8 mars 2018.

271LEROY (H.), « Avis sur le projet de loi de finances pour 2018 adopté par l'Assemblée nationale », Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale, Tomme XIII « Sécurité », Sénat, n°114, 23 novembre 2017, p. 14.

272Propos recueillis lors d'un entretien avec M. Floran VADILLO, ex-conseiller du ministre de la Justice, le 17 octobre 2018.

B. D'une logique de documentation à une logique opérationnelle, quelle volonté pour le renseignement à finalité administrative ?

Face à une situation éminemment déséquilibrée avec le renseignement territorial et en raison d'arbitrages particulièrement défavorables qui lui donnent une certaine primauté sur l'analyse et la diffusion du renseignement aux autorités²⁷³, la gendarmerie doit pouvoir proposer sa propre doctrine du renseignement. Afin d'éviter les doublons, deux choix s'offrent à elle dans les prochaines années. Le premier est de demeurer dans un certain *statu quo*, caractérisé par la logique passive du renseignement de documentation dont le but est d'éclairer le commandement sur telle ou telle situation (1). Le second choix consisterait à adopter une posture plus offensive tournée vers la notion d'entrave (2).

1. Le renseignement de documentation, un choix confortable

Le renseignement de documentation, tel qu'il est pratiqué au sein de l'institution depuis les années 1990, permet de fournir un renseignement plus ou moins structuré et actualisé soit pour répondre à une commande sur un temps plus long, soit pour faire face à une situation d'urgence. Dans cette dernière situation, il est ainsi préconisé que les cellules renseignement se constituent un fond documentaire via la veille de certains canaux, un réseau de contacts et de quelques relais dans les unités territoriales. Pour les commandes à plus long terme, il s'agit le plus souvent soit de suivre une situation d'ordre public sensible à l'exemple de Notre-Dame-des-Landes, soit de s'inscrire dans une logique de niche sur des problématiques ciblées. Avec la menace terroriste, l'activité des cellules a été largement orientée vers la détection et le suivi des individus radicalisés, en complémentarité de l'action déjà menée par les autres services de renseignement.

²⁷³« Dans le cadre de sa mission de renseignement, la direction centrale de la sécurité publique est chargée, sur l'ensemble du territoire national à l'exception (...) de la recherche, de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le Gouvernement et les représentants de l'État dans les collectivités territoriales de la République dans les domaines institutionnel, économique et social ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence », décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, art. 26. La question des arbitrages est plus largement développée dans le titre 2, chapitre 1, section 2 de la présente partie.

Le maintien de cette doctrine, qui consiste finalement à demeurer dans un certain *statu quo*, satisfait potentiellement la majorité des acteurs en interne comme en externe. Au sein de l'institution, cette situation permettrait tout d'abord à la fonction de police judiciaire de sauvegarder les moyens spécialisés d'observation et de recherches pour ses propres missions et de conserver un lien (théorique) avec la lutte contre le terrorisme. Par ailleurs, cette logique s'accommode parfaitement avec le concept de « *police de sécurité du quotidien* », encouragé depuis le début de l'année 2018 par le ministère de l'Intérieur²⁷⁴. En effet, les fondements de cette stratégie, qui reposent sur la nécessité de retisser des liens avec les acteurs du territoire par des contacts plus réguliers, s'inscrivent parfaitement dans l'idée que se fait la gendarmerie du recueil d'informations, préalable à l'élaboration du renseignement. Dans ce contexte, l'institution est en mesure de valoriser son action auprès du public sans avoir à nécessairement apparaître comme un service de renseignement. Au-delà de l'image et de la satisfaction de l'approche patrimoniale des moyens, ce *statu quo* ne nécessite ni bouleversements hasardeux, ni demandes de moyens supplémentaires. En externe, les différents services peuvent se satisfaire d'une présence assez symbolique de la gendarmerie dont la permanence du modèle généraliste ne constitue pas une importante concurrence au regard des charges importantes qui pèsent déjà sur les unités territoriales. Surtout, pour le renseignement territorial, ce choix permet de poursuivre la densification de son maillage territorial. D'un point de vue politique enfin, cette représentation *a minima* de la fonction de renseignement de la gendarmerie permettrait d'éviter des nouvelles crispations dans une police nationale déjà en crise et « *fortement divisée* »²⁷⁵.

Pourtant, laisser s'installer une division implicite des missions entre la police et la gendarmerie nationales ne serait ni dans l'esprit de la loi du 3 août 2009 relative à l'arme, ni souhaitable pour l'avenir de l'institution. En effet, reconnaître implicitement que la création de services mixtes, en l'espèce le renseignement territorial, peut être une solution pour renforcer la synergie entre les forces, voire pour développer des logiques de mutualisation, ferait courir un risque sur d'autres fonctions comme la police judiciaire. C'est la raison pour laquelle le développement d'une doctrine plus opérationnelle, détachée de toute velléité de concurrence, est souhaitable.

274 <https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Lancement-de-la-Police-de-Securite-du-Quotidien>, consulté le 13 mars 2019.

275 BOUTANT (M.) et GROSDIDIER (F.), « Rapport sur l'état des forces de sécurité intérieure », Commission d'enquête, Sénat, n° 612, 27 juin 2018, p. 63.

2. Une nécessaire adaptation aux nouvelles pratiques du renseignement orientée sur des finalités internes et dans une logique d'entrave

Comme l'ont montré de nombreux auteurs²⁷⁶, la construction du modèle français de renseignement intérieur s'articule entre « un renseignement de protection de la communauté nationale et un renseignement policier »²⁷⁷. Tout au long du XXe siècle, ces deux types de renseignement étaient incarnés d'une part par des services chargés de la surveillance du territoire, dont dans une certaine mesure par la gendarmerie nationale, de l'autre par les renseignements généraux. Les premiers avaient alors en charge la prévention « des activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances étrangères de nature à menacer la sécurité du pays »²⁷⁸. Avec la menace croissante que constitue le terrorisme depuis les années 1980, ces services sont passés progressivement d'une logique de contre-espionnage à celle de contre-terrorisme²⁷⁹. Les seconds étaient quant à eux d'abord concentrés sur du renseignement à finalité politique pour ensuite « se concentrer sur l'antiterrorisme, les violences urbaines et les groupes à risque »²⁸⁰.

A partir des années 2000, en parallèle de l'émergence de la notion de sécurité intérieure²⁸¹, se développe celle de renseignement intérieur. Elle est introduite par le *Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme* qui fait de l'action des services de renseignement une condition de l'efficacité de l'action de la police ou de la gendarmerie²⁸². Ce renseignement regroupe un ensemble formé du « renseignement d'opinion considéré comme antidémocratique ou inutile en raison de l'existence des instituts de sondage, du renseignement de sécurité publique que l'on qualifie d'information générale, du renseignement de sécurité intérieure qui a

276FORCADE (O.) et LAURENT (S.-Y.), *Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Armand Colin, Paris, 2005.

277HAYEZ (P.), « Le renseignement et le retour de l'exigence de sécurité intérieure », *Annuaire français de relations internationales 2016*, volume XVII, Université Panthéon-Assas, Centre Thucydide, 29 juin 2016, p. 152.

278Décret n°82-1100 du 22 décembre 1982 fixant les attributions de la direction de la surveillance du territoire, art. 1^{er}.

279COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *op. cit.*, p. 195.

280https://www.lemonde.fr/societe/article/2007/01/25/les-missions-des-renseignements-generaux-ont-evolué_859834_3224.html, consulté le 14 mars 2019. L'objet des renseignements généraux n'a jamais été défini dans un texte normatif.

281La notion de sécurité intérieure est apparue en 1989 avec la création de l'Institut des hautes études de sécurité intérieure. Le concept n'est toutefois fondé qu'en 2002 avec l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure par la conjugaison de l'action de la police et de la gendarmerie nationale qui deviennent les « forces de sécurité intérieure ».

282« La France face au terrorisme », *Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité face au terrorisme*, La documentation française, Paris, 2006, p. 45.

pour but la protection des institutions et du renseignement de sécurité nationale qui concerne les menaces d'origines extérieures »²⁸³. La mutation du renseignement intérieur implique également le développement du renseignement criminel qui permet aux organisations policières « *de maintenir un lien fort avec l'autorité judiciaire (...), considéré comme une condition d'efficacité dans le schéma français* »²⁸⁴. Surtout, la nouvelle doctrine de ce renseignement intérieur est « *davantage fondée sur des pratiques de surveillance et sur la production de renseignement à finalité principalement interne aux services* »²⁸⁵. Dans les faits et en matière de contre-terrorisme, ces finalités internes se caractérisent par la mise en place des actions d'entrave, soit par le biais des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance²⁸⁶, soit par la judiciarisation des renseignements collectés.

Dans cette évolution des formes et pratiques du renseignement intérieur, la DGSJ incarne cette nouvelle approche intégrée sur le haut du spectre et peut constituer en ce sens une sorte de modèle pour la gendarmerie. En effet, les capacités intégrées de renseignement et de police judiciaire de la DGSJ relèvent d'une approche assez parallèle à celle de l'arme. A l'inverse, le SCRT se caractérise à la fois par un certain cloisonnement propre à l'organisation de la DGPN et par une action essentiellement tournée vers l'extérieur du fait de sa mission « *de centralisation et d'analyse des renseignements destinés à informer le gouvernement et les représentants de l'État* »²⁸⁷.

Dans ce contexte, considérant que « *le renseignement se définit par sa finalité* »²⁸⁸ et qu'il convient de maintenir un nécessaire équilibre avec les prérogatives du SCRT, la gendarmerie pourrait en interne développer une fonction de renseignement de « *contre-insécurité* », dont la finalité serait de produire une entrave, qu'elle soit judiciaire ou administrative. Cette doctrine serait compatible avec celle de l'institution qui vise « *à éclairer les décideurs opérationnels de la gendarmerie lorsqu'ils doivent faire face à une menace, de quelque type que ce soit, de troubles à l'ordre public. Ils disposent ainsi d'un échelon capable de leur apporter une information élaborée, un renseignement, qui leur permettent d'apprécier l'importance de la menace, sa nature et les moyens les*

283DENÉCÉ (É), « Le renseignement intérieur », Centre français de recherche sur le renseignement (CF2R), Note de réflexion n°10, mai 2011.

284HAYEZ (P.), *op. cit.*, p. 154.

285*Ibid.*, p. 157.

286Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance sont listées aux articles L228-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

287Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, art 21.

288RANNOU (J.), « Brève histoire du renseignement en France », Compagnie Européenne d'intelligence Stratégique (CEIS), juillet 2010, p. 3.

plus adéquats à mettre en œuvre pour y faire obstacle »²⁸⁹. Elle serait également conforme aux orientations de la Stratégie Nationale du Renseignement de 2019 pour qui « *la mission d'entrave est consubstantielle au renseignement* »²⁹⁰. Cette avancée nécessite un décloisonnement des deux fonctions. Cette approche fait volontairement écho au renseignement de contre-terrorisme propre à la DGSJ. En effet, il s'agit d'envisager une posture offensive du renseignement afin de prévenir des troubles à l'ordre public ou des infractions. De même, la gendarmerie comme la DGSJ ont cette particularité d'être à la fois des services avec une compétence intégrée de renseignement et de police judiciaire. Cette organisation enrayer toute opposition stérile entre police administrative et police judiciaire. Enfin, ce terme consacre le positionnement de la gendarmerie autour de la notion de sécurité publique, évitant ainsi tout chevauchement avec les services spécialisés.

Section 2 : La possible prise en compte du décloisonnement entre police judiciaire et police administrative dans les structures de la gendarmerie

« *La principale caractéristique du système policier français est son dualisme institutionnel et juridique* »²⁹¹ dans l'exercice de ses missions. Les fonctions de renseignement obéissent à cette dichotomie juridique dont « *le principe essentiel repose sur la nature du but poursuivi* »²⁹². Cette approche enferme l'information, cloisonne les moyens mobilisables et entretient potentiellement une logique de concurrence entre les deux finalités. Sur le fond, cette séparation entre judiciaire et administratif est juridiquement établie. Pourtant, on peut légitimement se demander quel juge offre le plus de garanties pour contrôler ces activités (A). Par ailleurs, cette séparation a tendance à s'estomper du fait du développement d'outils qui favorisent les échanges entre ces deux types de police (B). S'agissant des thématiques opérationnelles de travail comme la lutte contre le terrorisme ou le maintien de l'ordre, ce cloisonnement ne permet plus la prise en compte des problématiques dans leur globalité (C). Pour la gendarmerie, ce contexte pourrait favoriser une réflexion sur la réforme de ses structures de renseignement (D).

289RESSIGUIER (M.) et MORENAS (A.), *op. cit.*, p. 264.

290Coordination Nationale du Renseignement et la Lutte contre le Terrorisme, « La stratégie nationale du renseignement », juillet 2019, p. 10.

291DE MAILLARD (C.), « La France et le renseignement criminel : entre volonté et réalité, une ambition à écrire », *Sécurité et stratégie*, 2014/2, n°17, p. 54.

292Idem.

A. Renseignement judiciaire, renseignement administratif : quel juge pour contrôler au mieux l'action des services ?

Les critiques autour de la distinction entre polices judiciaire et administrative sont visibles dans l'étude des compétences entre les juges des deux ordres. Si le juge administratif est compétent en matière de renseignement de sécurité, il est souvent décrié pour son manque d'indépendance, son absence de contrôle *a priori* et pour les garanties insuffisantes de son contrôle *a posteriori* vis-à-vis des justiciables (1). Malgré d'indéniables avancées et des garanties peut-être supérieures, les contrôles du juge judiciaire et notamment du juge des libertés et de la détention sur les techniques d'enquête apparaissent encore perfectibles (2).

1. Le juge administratif, « maillon faible de la dualité des juridictions ? »²⁹³

« Le juge administratif, état d'urgence oblige, s'est retrouvé propulsé dernier rempart contre des atteintes toujours plus prononcées aux libertés publiques »²⁹⁴. Pourtant, il continue de susciter des interrogations sur ses garanties du fait notamment de sa proximité avec l'administration, de l'absence de contrôle *a priori* et de règles contentieuses moins favorables au justiciable.

Tout d'abord, l'indépendance des juges administratifs est régulièrement questionnée du fait de leur proximité avec l'administration. En effet, il s'agit de fonctionnaires recrutés hors de l'École nationale de la magistrature, parfois au sein même des administrations, et qui bénéficient d'une certaine mobilité en leur sein. De plus le Conseil d'État est à la fois la juridiction suprême de l'ordre administratif et le conseiller du gouvernement. De fait donc, « le juge administratif serait moins indépendant »²⁹⁵, ce qui rendrait son contrôle *a posteriori* plus perfectible. La critique semble ici s'intéresser davantage à la forme qu'au fond. Ainsi, depuis les années 1980 notamment, cette indépendance a été entérinée à plusieurs reprises tant par le

293VAN LANG (A.) « Le dualisme juridictionnel en France : une question toujours d'actualité », *AJDA*, 2005, p. 1760.

294RENAULT (T.), « Quelle critique des juges administratifs », *Revue Délibérée*, Éditions La Découverte, 2017/1, p. 33.

295https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/05/23/bertrand-louvel-pour-echapper-a-la-suspicion-il-faut-modifier-le-systeme-de-nomination-des-juges_4924289_1653578.html, consulté le 8 avril 2019.

Conseil constitutionnel²⁹⁶ que par les lois ordinaires²⁹⁷. Cette indépendance est également garantie par le statut même des juges qui demeurent inamovibles. Dans les faits, cette critique semble aussi pouvoir s'adresser aux juges judiciaires puisque « plus de 90 % des juges sont nommés sur initiative gouvernementale »²⁹⁸. En réponse à ce souci d'indépendance, certains évoquent leur possible nomination par le Conseil supérieur de la magistrature²⁹⁹, une autonomie budgétaire et financière accrue de l'autorité judiciaire ou encore « l'affranchissement des interventions du pouvoir exécutif dans la gestion des carrières des magistrats »³⁰⁰. Le grief de proximité semble donc écarté.

Se pose ensuite la question de l'absence de contrôle juridictionnel *a priori* lorsque la compétence revient au juge administratif. S'agissant du renseignement, ce contrôle *a priori* est « seulement » administratif et revient à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement³⁰¹. Ainsi, « en instituant un « sas » entre la transparence et le contrôle, d'une part, le secret et l'efficacité de l'autre, la Commission nationale du contrôle des techniques de renseignement garantit la confidentialité des demandes présentées par le pouvoir exécutif, tout en assurant un contrôle sur les motifs qui les sous-tendent, leur régularité et leur proportionnalité »³⁰². Soulignons qu'à la différence de son président³⁰³, son indépendance n'a pas fait l'objet de contestations.

Le contrôle juridictionnel du renseignement par le Conseil d'État est donc uniquement *a posteriori*. Il fait suite soit à une saisine à titre préjudiciel par une juridiction administrative ou judiciaire³⁰⁴ « dont il est difficile d'identifier l'intérêt concret »³⁰⁵, soit directement par la CNCTR³⁰⁶, soit par une personne via la CNCTR³⁰⁷. Dans ce dernier cas, « la loi prévoit un contradictoire asymétrique dans lequel les parties sont entendues séparément lors de l'instruction lorsqu'est en cause le

296 Conseil Constitutionnel, décision n°86-224 DC, 23 janvier 1987, consid. 15 et décision n° 2009-595 DC, 3 décembre 2009, consid. 3.

297 « Les membres du Conseil d'État et les magistrats des tribunaux administratifs exercent leurs fonctions en toute indépendance, dignité, impartialité, intégrité et probité et se comportent de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard », article 12 et 13 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

298 https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/05/23/bertrand-louvel-pour-echapper-a-la-suspicion-il-faut-modifier-le-systeme-de-nomination-des-juges_4924289_1653578.html, consulté le 8 avril 2019.

299 *Idem*.

300 https://www.courdecassation.fr/publications_26/prises_parole_2039/discours_2202/premier_president_7084/son_contexte_40109.html, consulté le 8 avril 2019.

301 La CNCTR fait l'objet d'un développement dans la première partie, titre 2, chapitre 2 section 1, B.

302 SAUVÉ (J.-M.), « Le renseignement et son contrôle », intervention au Conseil d'État, le 6 avril 2018.

303 <https://www.numerama.com/magazine/34207-loi-renseignement-polemique-sur-la-presidence-du-cnctr.html>, consulté le 9 avril 2019.

304 Article L. 841-1 du Code de la sécurité intérieure et article R. 773-35 du Code de justice administrative.

305 LE BOT (O), « Le contentieux du renseignement devant la formation spécialisée du Conseil d'État, *RFDA*, 2017, p. 722.

306 Article R 773-32 et suivant du Code de justice administrative.

307 Article R 773-31 du Code de justice administrative.

*secret de la défense nationale*³⁰⁸. Par ces aménagements procéduraux, le juge est en mesure d'apprécier la légalité des mesures en ayant connaissance de toutes les informations nécessaires, y compris celles pouvant mettre en jeu la sécurité de l'État, sans que les destinataires de ces mesures n'aient à en connaître »³⁰⁹. Parallèlement, les informations communiquées par la CNCTR ne sont pas communiquées au justiciable³¹⁰ et « les conclusions du rapporteur public ne peuvent être ni communiquées au requérant ni publiées »³¹¹. Si l'on comprend l'exigence permanente de préserver le secret de la défense nationale, cette procédure contentieuse demeure effectivement moins favorable pour le requérant.

Une solution alternative intéressante est d'abord intervenue dans le cadre de la loi n°2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence³¹². En effet, cette loi soumet l'autorisation d'exploitation des données et supports informatiques saisis au cours d'une perquisition administrative au juge des référés du tribunal administratif³¹³. L'exploitation ne peut alors concerner que les éléments « en lien avec la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée »³¹⁴. Cette nouvelle disposition a rapidement fait l'objet de contentieux. Si dans une première décision le Conseil d'État a validé l'exploitation des données contenues dans un téléphone portable sur ce fondement³¹⁵, une autre a rejeté le recours de l'autorité administrative au motif de motivations trop maigres³¹⁶. Ces décisions ont démontré que cette nouvelle intervention du juge des référés n'était pas seulement cosmétique. En introduisant ce contrôle *a priori*, cette loi renforce « l'effectivité du droit au recours »³¹⁷.

Malgré les garanties offertes par le juge administratif, loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme réajuste cette disposition. L'autorité administrative peut encore solliciter « la visite d'un lieu ainsi que la saisie des documents et données qui s'y trouvent »³¹⁸. Cette procédure prévoit toutefois désormais la saisine préalable obligatoire et motivée du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de

308Article L773-3 du Code de justice administrative.

309BIOY (X.), « Autorités administratives indépendantes et libertés fondamentales », *Les Petites affiches*, n°121, 19 juin 2017, p. 17.

310Article R 773-20 du Code de justice administrative.

311Article R773-24 du Code de justice administrative.

312Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

313*Ibid.*, art. 5.

314*Idem.*

315Conseil d'État, ordonnance du 5 août 2016, ministère de l'Intérieur, n°402139.

316Conseil d'État, ordonnance du 5 septembre 2016, ministère de l'Intérieur, n°403026, consid. n°4.

317http://libertescherries.blogspot.com/2016/08/perquisition-en-etat-durgence_11.html, consulté 2 mai 2019.

318Article L229-1 du Code de la sécurité intérieure.

Paris. L'ordonnance prise par le juge judiciaire peut faire l'objet d'un appel, non suspensif, devant le premier président de la Cour d'appel³¹⁹. Par ce dispositif, le législateur a introduit un contrôle *a priori* par le juge judiciaire sur une mesure de police administrative motivée par les services de renseignement. Ce renforcement du contrôle *a priori* concerne également l'exploitation des données saisies puisque « nul n'y a accès avant l'autorisation du juge »³²⁰. C'est ainsi au juge des libertés et de la détention de l'autoriser ou non sur sollicitation de l'autorité administrative³²¹. L'ordonnance alors délivrée est également susceptible de recours. Ce mécanisme introduit donc un nouveau dispositif de contrôle qui brouille la perception de la distinction des compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif.

En l'espèce, la présence du juge judiciaire et surtout du juge des libertés et de la détention semble apporter davantage de garanties. Pour autant, le contrôle de ce dernier est encore perfectible.

2. Le contrôle par le juge des libertés et de la détention, des avancées à renforcer

Le juge des libertés et de la détention apparaît comme « le pilier central de la garantie constitutionnelle des libertés individuelles »³²². Son positionnement s'est vu renforcé suite à la loi organique du 8 août 2016 qui réaffirme son indépendance³²³. Avec le développement des techniques spéciales d'enquête, il est devenu un acteur central lors des enquêtes judiciaires puisqu'il est saisi des multiples demandes d'écoutes téléphoniques, de géolocalisation ou encore de perquisition sans assentiment. Si certains auteurs ont pu voir dans son action un simple « avatar »³²⁴, une avancée importante est intervenue suite à deux arrêts de la Cour de

319Article L229-3 du Code de la sécurité intérieure.

320Article L229-5 du Code de la sécurité intérieure.

321*Ibid.*, al. 2.

322BERGÈRE (A.-L.), « Le juge des libertés et de la détention, entre indépendance statutaire et dépendances matérielles », *AJ Pénal*, 2019, p. 120.

323L'article 18 de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature stipulent que « ne peut être nommé aux fonctions de juge des libertés et de la détention qu'un magistrat du premier grade ou hors hiérarchie ».

324DAOUD (E.), « Le juge des libertés et de la détention, avatar ou résurrection ? », *Dalloz actualité*, 8 juillet 2016.

Cassation³²⁵ qui exigent de lui « *une motivation renforcée des autorisations qu'il peut donner aux enquêteurs d'effectuer des actes coercitifs* »³²⁶.

Comme évoqué dans le paragraphe précédent, son action n'est pas incompatible avec les mesures de police administrative. Ainsi, outre son intervention lors des visites et saisies dans le cadre de la prévention du terrorisme, il régit également la rétention des étrangers et les actes coercitifs de certaines administrations. Ainsi, les services des douanes peuvent procéder à des visites en tous lieux, mêmes privés. « *Hormis le cas de flagrant délit, chaque visite doit être autorisée par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure* »³²⁷.

Le juge des libertés et de la détention semble ainsi offrir des garanties suffisantes tant pour le contrôle des mesures coercitives de police judiciaire que de police administrative. Pourtant, son action ne convainc pas toujours. Sur le plan matériel, l'insuffisance de ses moyens a surtout tendance à ralentir la procédure. De même, dans le cadre des demandes d'autorisations des visites et saisies faisant suite à loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, il semble légitime de s'interroger sur leur concentration auprès du juge des libertés et de la détention du Tribunal de grande instance de Paris. Cette disposition est susceptible de poser des problèmes de surcharge pour les magistrats concernés et donc de limiter leur liberté d'action. Cette possible critique n'a pas été relevée par la mission de contrôle et de suivi de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. D'ailleurs, elle a mis en avant le faible nombre de requêtes émises la première année. Ainsi, « *96 requêtes de visite domiciliaire ont été adressées au juge des libertés et de la détention du Tribunal de grande instance de Paris par les autorités préfectorales ; 15 d'entre elles ont été rejetées ; 81 ont donné lieu à une ordonnance autorisant la visite mais seulement 74 visites ont été effectivement réalisées* »³²⁸. Même si ce premier constat doit être affiné dans la durée, pour l'instant, les magistrats ne semblent pas être submergés par ces sollicitations. L'accroissement des demandes constatées à compter de la fin de l'année 2018 permettra de motiver ou non un réajustement dans les prochaines années.

325Crim. 23 novembre 2016, n° 15-83-649 pour l'autorisation de perquisition sans assentiment et n°16-81-904 pour la prolongation de la garde à vue.

326BERGÈRE (A.-L.), *op. cit.*

327Article 64 du Code des douanes.

328DAUBRESSE (M.-P.), « Rapport d'information par la mission de contrôle et de suivi de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°220, 19 décembre 2018, p. 21.

Sur le fond, il convient de « *s’interroger sur une possible unification du contrôle des mesures d’investigations* »³²⁹ pour rendre son action plus lisible. C’est le cas notamment des perquisitions nocturnes qui peuvent être autorisées par le juge d’instruction dans le cadre d’une information judiciaire mais qui relèvent lors de l’enquête préliminaire et de flagrance de la compétence du juge des libertés et de la détention. Ce besoin d’unification concerne également les surveillances téléphoniques ou encore la géolocalisation. De même, il paraît nécessaire de renforcer son pouvoir de contrôle. Pour y parvenir, « *trois garanties paraissent nécessaires. D’abord, uniformiser et renforcer l’exigence de motivation en imposant en toute hypothèse une ordonnance motivée en fait et en droit (...). Ensuite, prévoir une sanction de cette ordonnance en cas d’illégalité, telle que la nullité (...). Enfin, offrir au juge un contrôle en temps réel de l’opération par le biais d’une information régulière* »³³⁰.

A mesures coercitives égales (les techniques sont identiques), il convient de garantir au citoyen un contrôle tout aussi équivalent. En l’espèce, le contrôle par le juge administratif des techniques de renseignement, bien qu’unifié, offre relativement moins de garanties que celui du juge des libertés et de la détention sur les techniques d’enquête, quand bien même ce dernier doit être renforcé. Il s’agit alors de se poser la question de faire évoluer ou non ces dispositifs en innovant par exemple sur le statut des juges et dans la répartition de leurs compétences.

Cette exigence semble d’autant plus d’actualité que la porosité entre police judiciaire et police administrative est de plus en plus prégnante dans les mécanismes de dialogue entre les deux ordres.

329LE MONNIER DE GOUVILLE (P.), « La mutation du juge des libertés et de la détention », *AJ Pénal*, 2019, p. 131.

330*Idem*.

B. Des évolutions juridiques qui traduisent la porosité entre la police judiciaire et la police administrative

L'action de police, dont le renseignement, est communément scindée entre la police administrative et la police judiciaire. La première « a pour mission de rechercher les preuves et les auteurs d'une infraction pour les livrer à l'autorité judiciaire ; la seconde a pour fonction le maintien de l'ordre public par utilisation de prérogatives de la puissance publique »³³¹. La jurisprudence du Conseil d'État et du Tribunal des conflits considère que le critère finaliste détermine la délimitation entre les deux types de police : la police administrative est préventive, la police judiciaire est répressive³³². Si cette distinction nette est aujourd'hui remise en cause (1), la menace terroriste et la montée du sentiment d'insécurité avaient déjà permis dès les années 2000 de décroquer les relations entre les deux types de police (2). Dans ce contexte, la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement est venue renforcer ce sentiment de confluence des polices en ce sens où elle fait émerger la notion de procédure « para-pénale » (3). Le développement des mécanismes d'échanges d'information entre le renseignement et la police judiciaire accentue encore davantage le propos (4).

1. La remise en cause de la distinction entre la police judiciaire et la police administrative

Les Sages ont conforté à plusieurs reprises dans leur jurisprudence la distinction entre les deux types de police au travers des deux objectifs de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions. « Schématiquement, lorsqu'un dispositif policier a pour finalité « la sécurité des personnes et des biens », au sens de la jurisprudence constitutionnelle, la satisfaction de la tranquillité, de la salubrité ou de la sécurité publiques, ou encore la sûreté de l'État en ce qui concerne la réglementation à l'entrée et au séjour des étrangers, il reçoit de la part du Conseil constitutionnel la qualification de dispositif policier de nature administrative. En revanche, lorsqu'un dispositif policier est destiné à constater les infractions, à en rassembler les preuves,

331 VAUTROT-SCHWARTZ (C.) (dir.), *La police administrative*, Presses Universitaires de France, collection « Thémis », Paris, 2014, p. 21.

332 Arrêt « Epoux Noualek, Tribunal des conflits, 7 juin 1951.

à rechercher ou à poursuivre leurs auteurs, il est qualifié par le même juge de dispositif policier de nature judiciaire »³³³.

Cette distinction peut être contestable à plus d'un point. Tout d'abord, cette bipartition ne permet pas de saisir l'ensemble des missions effectuées au sein des forces de police. C'est ce que reconnaît implicitement le Code de la sécurité intérieure lorsqu'il distingue la police administrative du maintien de l'ordre ou de la recherche de renseignements³³⁴. Les sociologues de la police militent également pour un dépassement de cette vision en envisageant une approche plurielle autour de « *la police de tranquillité publique, la police d'investigation, la police de l'information et la police des foules* »³³⁵.

Ensuite, certains juristes estiment que cette distinction est artificielle³³⁶. Elle le serait à la fois en raison de la similitude des agents impliqués et de la difficile distinction de la nature de certains actes policiers comme les contrôles d'identité ou l'utilisation des caméras mobiles. En la matière, plus significative est la possibilité pour l'autorité administrative, depuis la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, d'autoriser des visites et saisies aux fins de prévention d'actes de terrorisme³³⁷. La relation avec les perquisitions judiciaires est ici quasiment filiale puisque cette disposition suppose l'information préalable du procureur de la République et la saisine du juge des libertés et de la détention³³⁸.

Par ailleurs et nous y reviendrons dans les paragraphes suivants, « *le droit pénal intervient de manière toujours plus précoce, et une personne évaluée comme présentant une menace, peut être considérée, dans bien des hypothèses, comme un simple sujet à risque (relevant donc de la police administrative) ou bien comme un véritable délinquant (relevant alors du droit pénal)* »³³⁹. Dans un mouvement similaire, la police administrative se caractérise par le développement d'un caractère plus répressif notamment des sanctions administratives. Si leur champ a été un temps limité à l'exercice du pouvoir disciplinaire, à la fiscalité ou à certaines activités

333GRANGER (M.-A.), « La distinction police administrative / police judiciaire au sein de la jurisprudence constitutionnelle », *RSC*, 2011, p. 789.

334Article R411-2 du Code de la sécurité intérieure.

335JOBARD (F.) et DE MAILLARD (J.), *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Armand-Colin, Collection « U », Paris, 2015, p. 145.

336PARIZOT (R.), « La distinction entre police administrative et police judiciaire est-elle dépassée ? » in TOUILLIER (M.) (dir.), *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre*, Dalloz, Collection « les sens du droit », Paris, 2017, p. 133.

337Article L229-1 du Code de la sécurité intérieure.

338Les visites et saisies font l'objet d'un développement spécifique dans la première partie, titre 2, chapitre 1, section 2, B, 4.

339*ibid.*, p. 140.

réglementées, il a tendance à s'élargir (activités économiques et financières, santé publique, transports et circulation...). Là encore, la loi du 30 octobre 2017 et le Code de la sécurité intérieure offrent des exemples significatifs avec le recours possible aux mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance³⁴⁰. S'il ne s'agit pas *stricto sensu* de « sanction », force est de constater que leur utilisation se rapproche de certaines sanctions judiciaires. Ainsi, il a été notamment observé que certaines assignations à résidence ont été utilisées pour assurer le contrôle des sortants de prisons condamnés pour terrorisme, se substituant ainsi à un contrôle judiciaire³⁴¹. Ce décloisonnement entre la police administrative et judiciaire n'est pourtant pas récent et a été initié dès le début des années 2000.

2. La lutte contre la délinquance, facteur essentiel de décloisonnement de l'information entre les autorités administratives et judiciaires

L'objectif commun de lutte contre la délinquance a changé le paradigme de juxtaposition des deux polices vers celle de la coordination. Une multitude de textes est ainsi venue normaliser le décloisonnement de l'information entre le préfet, le maire et le procureur de la République.

Le préfet, autorité de police administrative, est ainsi chargé d'animer et de coordonner la prévention de la délinquance. Conformément à la loi n°2003-239 du 18 mars 2003, « *il fixe les missions autres que celles qui sont relatives à l'exercice de la police judiciaire et coordonne l'action des différents services et forces dont dispose l'État en matière de sécurité intérieure* »³⁴². En parallèle, le procureur de la République bénéficie également de prérogatives « *en ce qui concerne la prévention de la répression des infractions à la loi pénale* »³⁴³. Pour donner toute sa cohérence à la politique publique de sécurité au niveau territorial, l'État a instauré des instances de dialogue au niveau local.

Le « conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance » constitue tout d'abord l'instance communale ou intercommunale de concertation et de coordination en matière de

340 Article L228-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

341 <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/loi-securite-interieure-quelle-utilisation-des-mesures-administratives-speciales>, consulté le 3 décembre 2018.

342 Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, art. 2.

343 Article 35 du Code de procédure pénale.

lutte contre l'insécurité et de prévention de la délinquance³⁴⁴. Présidé par le maire et en présence du préfet et du procureur de la République, il a pour fonction d'élaborer une politique locale de sécurité. A ce dispositif s'ajoute le « conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes ». Son rôle est d'assurer le pilotage de la mise en œuvre des politiques publiques de ces domaines. Là encore, il réunit autour du préfet, le président du conseil départemental et le procureur de la République. Le « comité départemental de sécurité » est la troisième instance locale qui réunit l'autorité administrative et judiciaire. Il a pour mission de coordonner l'action des services de l'État en matière de sécurité intérieure dont la lutte contre l'insécurité, les trafics illicites, l'économie souterraine ou les violences urbaines. Enfin, les « états-majors de sécurité » instaurés en 2009³⁴⁵ assurent chaque mois, sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur de la République, la conduite opérationnelle du comité départemental de sécurité.

Par ailleurs, le Code de la sécurité intérieure insiste sur l'obligation d'échanges d'informations entre le maire et le procureur de la République. Ainsi, « le maire est informé, à sa demande, par le procureur de la République, des classements sans suites, des mesures alternatives aux poursuites »³⁴⁶. A l'inverse, le maire est tenu de signaler au procureur les crimes et délits portés à sa connaissance³⁴⁷.

L'instauration de structures d'échange entre les autorités de police judiciaire et administrative dans le cadre de la lutte contre la délinquance a favorisé un resserrement entre les deux finalités que sont la prévention et la répression de la délinquance. La récente circulaire du 13 novembre 2018 relative au dialogue entre l'État et les maires dans le domaine de la radicalisation violente l'accentue encore davantage³⁴⁸. En effet, la communication d'éléments de police administrative, à savoir des informations relatives à la radicalisation de certaines personnes, ne sera possible qu'avec l'accord du procureur de la République.

344 Article L132-1 du Code de la sécurité intérieure.

345 Circulaire de la DACG du 7 septembre 2009 relative au états-majors de sécurité, *Bulletin officiel du ministère de la Justice*, NOR JUSD0920871C.

346 Article L132-3 du Code de la sécurité intérieure.

347 Article L132-2 du Code de la sécurité intérieure.

348 Instruction relative à la mise en œuvre d'un dialogue renforcé entre l'État et les maires dans le domaine de la prévention de la radicalisation violente, INTK1826096J du 13 novembre 2018.

3. La loi relative au renseignement de 2015, l'émergence d'une procédure « para-pénale »

La loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 a fait l'objet de nombreux commentaires sur l'éviction de l'autorité judiciaire de la police administrative du renseignement³⁴⁹. En effet, ce texte crée une voie parallèle de celle de la procédure pénale mais dont l'objet et la méthode demeurent assez proches : recueillir des informations sur des personnes au moyen de techniques intrusives. La séparation nette entre ces deux voies a été tranchée par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015, affirme que « *le recueil de renseignement au moyen de techniques définies au titre V du livre III du Code de la sécurité intérieure par les services spécialisés de renseignement pour l'exercice de leurs missions respectives relève de la seule police administrative ; qu'il ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; qu'il ne peut être mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs* »³⁵⁰. La différence avec la police judiciaire repose alors sur la présence ou non d'une infraction déterminée. Cependant les pénalistes rappellent que « *l'infraction ne doit pas nécessairement être commise pour que l'opération de police soit judiciaire. La qualification n'est pas soumise à la commission effective d'un fait infractionnel : il peut s'agir d'une infraction sur le point d'être commise, d'une infraction dont on ignore si elle va être commise ou bien la commission de faits non délictueux* »³⁵¹. Dans ce contexte, la distinction repose uniquement sur la véritable finalité de l'opération.

La loi relative au renseignement affaiblit ce critère finaliste pour trois raisons. La première réside dans le fait qu'elle « *renvoie à des infractions abstraitement identifiées* »³⁵². Cette notion est d'autant plus marquée pour les finalités liées à la prévention du terrorisme et de la criminalité organisée. De fait donc, la prévention de ces infractions abstraites relève de la police administrative. La seconde est matérielle. En effet, et comme nous avons pu le démontrer dans nos développements, les techniques d'investigation de la police judiciaire et de la police administrative sont quasiment alignées. Enfin, « *la décision de recourir aux techniques de renseignement et les techniques choisies doivent être proportionnées à la finalité poursuivie et aux motifs invoqués* »³⁵³. En d'autres termes, le choix d'une technique intrusive doit correspondre au

349CAHN (O.), « Contrôles de l'élaboration de la mise en œuvre de la législation antiterroriste », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, chronique n°8, 2016.

350Décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, consid. n°9.

351HERRAN (T.), *op. cit.*, p. 1.

352*Ibid.*, p. 4.

353Décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, consid. n°11.

niveau de menace potentielle que constitue la cible identifiée. Cet aspect est par ailleurs accentué par la Cour de justice de l'Union européenne³⁵⁴ qui pourrait exiger que les motivations qui justifient la mise en œuvre de techniques se basent sur « *l'existence de soupçons déterminés* »³⁵⁵. Cette notion fait ici largement écho « *aux raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction* » justifiant l'ouverture d'une enquête pénale.

Pour certains auteurs, la loi renseignement semblerait ainsi introduire dans notre droit une « *procédure para-pénale* »³⁵⁶. En effet, malgré la différence entre les finalités et certains acteurs concernés, la convergence des méthodes de procédure et des moyens employés « *aboutit à un dangereux mélange des genres* »³⁵⁷.

Cet aspect est peut-être plus prégnant pour les finalités liées à la prévention du terrorisme et de la criminalité organisée. Pourtant, il peut être contesté sur plusieurs points. Les mécanismes de contrôle des techniques de renseignement semblent tout d'abord correctement fonctionner pour éviter qu'elles ne soient utilisées pour recueillir des « *pré-preuves* ». Ainsi, il est fréquent que la CNCTR, dans l'étude des demandes, sensibilise les services sur la nécessaire judiciarisation d'un dossier, faute de quoi la prochaine demande sera rejetée. D'ailleurs, cette problématique semble être évoquée régulièrement lors des réunions de pilotage mensuelles qui réunissent les chefs de service de renseignement et la commission. Par ailleurs, les services compétents pour ces deux finalités sont surtout des unités de police judiciaire. Ces dernières préféreront passer rapidement au cadre plus éprouvé et réactif de la procédure pénale plutôt que de rester dans celui de la procédure administrative.

Au-delà de la loi de 2015 relative au renseignement, le rapprochement entre polices judiciaire et administrative se constate dans le développement de mécanismes d'échanges d'informations.

354 CJUE, 8 avril 2014, aff. C-293/12, Assoc. Digital rights Ireland Ltd et aff. C-594/12, Mickael Seitlinger.

355 DESLAUNAY (O.) et OLLARD (R.), *op. cit.*, p. 7.

356 TOUILLIER (M.), « La loi sur le renseignement traduit-elle l'émergence d'une procédure « para-pénale » » in TOUILLIER (M.) (dir.), *op. cit.*, p. 159.

357 *Ibid.*, p. 170.

4. De la judiciarisation du renseignement à « l'administrativisation » des données judiciaires, la porosité croissante de l'information

En principe, la frontière entre les enquêtes judiciaires et le renseignement est étanche. Comme le souligne deux décisions du Conseil constitutionnel³⁵⁸, le renseignement cesse lorsque l'infraction est constituée. Pourtant, certaines dispositions permettent d'insérer des éléments de renseignement dans les procédures judiciaires, et inversement.

La judiciarisation du renseignement repose sur l'article 40 du Code de procédure pénale qui dispose que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». Il renvoie ainsi à l'article L811-2 alinéa 3 du Code de sécurité intérieure³⁵⁹. Dans ce cadre, les informations contenues dans un dossier de renseignement peuvent se retrouver dans une procédure pénale, elles sont alors « blanchies ». Se pose alors la question de la nature juridique de ces renseignements. Le Conseil constitutionnel a complètement exclu que ce renseignement soit assimilé à une preuve. En effet, ce renseignement « relève de la seule police administrative » et « ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions : (...) il ne peut être mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs »³⁶⁰. Cette disposition n'exclut pas que le renseignement « puisse servir lors d'une étape préalable de la procédure pénale. Il agit comme une preuve préalable, comme une « pré-preuve »³⁶¹. En effet, le renseignement est souvent utilisé « pour faire démarrer une enquête ou une instruction »³⁶². C'est précisément cette raison qui justifie la compétence sur la finalité relative à la prévention de la délinquance et de la criminalité organisées à des unités de police judiciaire. Cette vision est d'ailleurs consacrée par la Cour de cassation qui, dans deux arrêts récents, a considéré que les renseignements sont destinés à guider des investigations effectuées par la police judiciaire³⁶³. Dès lors, si le

358 Conseil constitutionnel, décision n° 2005-532 DC, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, consid. n°5 et Conseil constitutionnel, décision n° 2015-713 DC, *Loi relative au renseignement*, consid. n°9.

359 « La mise en œuvre sur le territoire national du chapitre II du titre II et des chapitres Ier à III du titre V du présent livre est effectuée sans préjudice du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale », art. L811-2, al. 3 du Code de la sécurité intérieure.

360 Conseil constitutionnel, décision n° 2015-713 DC, *Loi relative au renseignement*, consid. n°9.

361 VERGÈS (E.), « La procédure pénale au temps des confluences », *RSC*, 2018, p. 153.

362 PARIZOT (R.), « La distinction entre police administrative et police judiciaire est-elle dépassée ? » in TOULLIER (M.) (dir.), *op. cit.*, p. 142.

363 Crim. 1 avril 2015, n° 14-87.647 et Crim. 6 octobre 2015, n° 15-82.247.

renseignement « *n'acquiert pas un plein statut probatoire, il s'insère toutefois dans le processus de recherche et d'établissement des faits devant le juge pénal* »³⁶⁴. Cette approche a justifié la captation du renseignement par la filière de police judiciaire de la gendarmerie dans les années 1990.

L'enjeu principal posé par la judiciarisation du renseignement est de savoir à quel moment s'effectue la bascule entre l'administratif et le judiciaire, d'autant que le droit pénal devient de plus en plus précoce, allant jusqu'à sanctionner l'intentionnalité³⁶⁵. « *Si la judiciarisation est réalisée trop tard, il existe un risque de déperdition des preuves. A l'inverse, si elle intervient trop tôt, il y a le risque que les techniques judiciaires classiques ne démontrent rien* »³⁶⁶. Dans le même temps, la judiciarisation du renseignement doit veiller à respecter certains équilibres tenant au secret de la défense nationale pour les procédures classifiées, à la protection des sources et au respect de la règle du « tiers service »³⁶⁷.

En parallèle à ce mouvement de judiciarisation d'éléments contenus dans des dossiers administratifs, il existe désormais des mécanismes inverses qui tendent à « l'administrativisation » des données judiciaires. Cette possibilité a été introduite par la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique qui insère dans le Code de procédure pénale l'article 706-25-2. Ce dernier prévoit que le procureur de la République de Paris ou un juge d'instruction du TGI de Paris peuvent, pour les infractions à caractère terroriste, communiquer aux services spécialisés de renseignement « *copie des éléments de toute nature figurant dans ces procédures et nécessaires à l'exercice des missions de ces services en matière de prévention du terrorisme* »³⁶⁸. Cette disposition est étendue aux services non spécialisés, dont la gendarmerie, « *lorsqu'elles sont nécessaires à l'exercice des missions de ces services en matière de prévention du terrorisme* »³⁶⁹. Pour certains juristes, un tel dispositif « *qui remet en cause la distinction entre services de renseignement et forces de police, rendra encore plus difficile, pour la défense, de distinguer les informations collectées sous le régime de l'enquête administrative de celles*

364VERGÈS (E.), *op. cit.*, p. 155.

365On retiendra ici notamment la notion « d'association de malfaiteurs ».

366Propos tenus par François MOLINS, « La judiciarisation du renseignement », Colloque : Le droit du renseignement, Académie du renseignement, février 2019.

367La règle du tiers service est une disposition, écrite ou orale, appliquée dans le monde des services de renseignement. Elle implique qu'un renseignement transmis d'un service officiel d'un État à un autre service officiel étranger reste « la propriété » du service émetteur. Cela signifie que ce renseignement :

- doit garder dans le service receveur le même degré de classification que celui que le service émetteur lui a donné ;
- ne peut être communiqué et traité que dans le respect des conditions de sécurité adéquates ;
- ne peut être utilisé que dans le but pour lequel le renseignement a été fourni ;
- ne peut être communiqué à des tiers non habilités sans l'accord du service émetteur.

368Article 706-25-2 al. 1 du Code de procédure pénale.

369*Ibid.*, al. 3.

collectées durant l'enquête préliminaire ou durant la transition vers l'information judiciaire tandis que l'intervention du magistrat instructeur confèrera aux renseignements collectés une légitimité dont ne jouit pas le parquet. L'équilibre épée/bouclier de la procédure pénale en est affecté, peut-être de manière disproportionnée »³⁷⁰. Si sur le fond cette critique semble légitime, le statut mixte de certains services antiterroristes, dont quelque part la gendarmerie, permet déjà cette porosité importante entre l'enquête administrative et judiciaire. Dans la continuité, il ne serait pas incohérent d'élargir cette capacité aux procédures judiciaires liées à la délinquance et à la criminalité organisées. Cette action permettrait en théorie la mise en place d'un travail parallèle et peut-être complémentaire. Dans la pratique cependant, une telle évolution serait de nature à réveiller la concurrence entre les services d'enquête et de renseignement. De même, les effets seraient limités puisque la plupart des services d'investigations judiciaires disposent de prérogatives sur la finalité n° 6 de l'article L811-3 du Code de la sécurité intérieure³⁷¹.

L'effacement de la frontière entre police administrative et police judiciaire ne se traduit pas seulement dans le décloisonnement des informations et la convergence des moyens, il est également visible dans l'action des forces de l'ordre.

C. Une porosité visible dans la prise en compte de plusieurs thématiques

Si la notion de barrière étanche entre la police judiciaire et la police administrative est de plus en plus discutée sur le plan juridique, elle l'est aussi pour les forces de l'ordre dans la prise en compte de certaines missions. En l'espèce, la lutte contre le terrorisme constitue l'exemple le plus flagrant (1). L'actualité récente du maintien de l'ordre public (2) et la lutte contre la délinquance et la criminalité organisées (3) traduisent également le caractère obsolète d'une vision bipartite. La gendarmerie a d'ailleurs opportunément pris acte de ce contexte en développant en interne la fonction de « coordonnateur-renseignement » qui a pour but de décloisonner le renseignement de ses finalités de police judiciaire ou administrative (4).

370CAHN (O.), « Cet ennemi intérieur que nous devons combattre. Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, n°38, 2016/1, p. 104.

371Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.

1. La lutte contre le terrorisme, symbole de la confusion entre police administrative et police judiciaire

Juridiquement défini depuis 1986 aux articles 421-1 et suivants du Code pénal, le terrorisme peut-être considéré « *comme une série d'infractions de droit commun, perpétrées avec une intention spécifiée* »³⁷². Pour répondre à la menace qu'il constitue, l'État a progressivement adopté des mesures visant à la fois à le prévenir et à le réprimer. L'accélération de l'activité normative témoigne de la construction d'une législation dérogatoire, voire d'exception. Surtout, cette construction modifie les équilibres entre la police judiciaire et la police administrative.

Le législateur a d'abord progressivement créé depuis les années 1990 une série d'infractions « prédictives », qui consiste à incriminer les actes préparatoires à l'acte terroriste. Il ne s'agit plus seulement de sanctionner l'acte terroriste mais également « *de criminaliser de manière autonome, l'ensemble des comportements précurseurs entretenant un lien, y compris diffus, avec cet acte* »³⁷³. Ainsi, dès la loi du 22 juillet 1996³⁷⁴, le législateur a introduit dans le Code pénal l'infraction spécialisée et autonome d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste³⁷⁵, instituant alors une législation dérogatoire. Aujourd'hui, le terrorisme dans le Code pénal dépasse largement le champ des formes d'actions terroristes « *pour englober notamment son soutien : faux*³⁷⁶, *financement du terrorisme*³⁷⁷, *blanchiment ou délits d'initiés, non-justification de ressources*³⁷⁸, *provocation ou apologie du terrorisme*³⁷⁹, *reproduction et diffusion de données faisant l'apologie du terrorisme*³⁸⁰ *et consultation habituelle des sites internet faisant l'apologie du terrorisme*³⁸¹, *ainsi que, progressivement complétées, toutes les forces d'approvisionnement en*

372CAHN (O.), « L'identification du terrorisme au regard de l'État. Approche en droit pénal français. » in BOURDON (P.) et BLANC (F.), *L'État et le terrorisme*, Éditions de la Sorbonne, Paris, 2018, p. 65.

373ALIX (J.), « La répression de l'incitation terroriste », *Gazette du palais*, édition spéciale, n°53-55, 24 février 2015, p. 3.

374Loi n°96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

375« *Constitue également un acte de terrorisme le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents* », art. 421-2-1 du Code pénal.

376Loi n°96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

377Article 421-2-2 du Code pénal (loi n°2001-1062 du 18 mars 2003).

378Article 421-2-3 du Code pénal (loi n°2003-239 du 15 novembre 2001).

379Article 421-2-5 du Code pénal (loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014).

380Article 421-2-5-1 du Code pénal (loi n°2016-731 du 3 juin 2016).

381Article 421-2-5-2 du Code pénal (loi n°2016-731 du 3 juin 2016).

armes »³⁸². Récemment, l'infraction relative à la participation des mineurs à une entreprise terroriste est venue compléter ce dispositif³⁸³. Pour certains auteurs, « *la dangerosité potentielle du suspect terroriste est devenue le fondement presque exclusif de la répression du terrorisme, d'autant que cette dernière se trouve facilitée par le caractère évanescant des éléments constitutifs de ces infractions* »³⁸⁴. Cette anticipation toujours plus importante de l'infraction terroriste revient à « *utiliser la répression pénale comme outil de prévention du terrorisme* ». En conséquence, elle est susceptible d'interférer avec les procédures administratives.

En effet, en parallèle du droit pénal, de nombreuses mesures de police administrative sont venues accompagner la lutte contre le terrorisme. Comme nous avons pu le démontrer dans de précédents développements, plusieurs textes législatifs majeurs ont progressivement aligné les pouvoirs de la police administrative sur ceux de la police judiciaire, et inversement. Ainsi par exemple, la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 a doté les services de renseignement de moyens jusqu'ici réservés à la police judiciaire tandis que celle du 31 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme³⁸⁵ a permis aux services de renseignement de réaliser des visites assimilées à des perquisitions judiciaires et de demander des mesures de contrôle administratif comparables à des contrôles judiciaires. La lutte contre le terrorisme est alors également anticipée, voire réprimée, par la police administrative.

Dans un mouvement inverse et presque concomitant, les moyens déjà octroyés par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement ont été légalisés au profit de la police judiciaire. En l'espèce le cas de la loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement apporte des éléments significatifs. S'agissant tout d'abord de la forme et pour s'adapter aux évolutions technologiques, le terme « télécommunications » a été remplacé par la notion de « correspondances émises ». En ce sens, le Code de procédure pénale reprend des termes choisis dans le cadre de la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement³⁸⁶. Par ailleurs, en introduisant dans le Code de procédure pénale les articles 706-95-4 à 706-95-10, cette loi autorise désormais les services de police judiciaire à recourir à un IMSI-catcher. L'usage de cette fausse antenne-relais était jusqu'ici réservé aux services de

382ALIX (J.), « La lutte contre le terrorisme entre prévention pénale et prévention administrative » in TOUILLIER (M.) (dir.), *op. cit.*, p. 142.

383Article 421-2-4-1 du Code pénal (loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017).

384CAHN (O.), « Cet ennemi intérieur que nous devons combattre. Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, n°38, 2016/1, p. 99.

385Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

386L'article L852-1 du Code de la sécurité intérieure évoque des « *interceptions de correspondances émises* ».

renseignement³⁸⁷. La captation de données informatiques a elle aussi été étendue. En effet, ce dispositif déjà prévu par le code³⁸⁸ était jusqu'alors réservé à l'instruction préparatoire et aux services de renseignement³⁸⁹. La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 a étendu le domaine de cette technique d'investigation aux enquêtes de police³⁹⁰, créant ainsi une certaine continuité entre le renseignement et la police judiciaire.

Considérant cet alignement progressif, il convient de s'interroger sur la poursuite de ce processus. Ainsi, l'utilisation des algorithmes, auxquels les services de renseignement ont déjà recours³⁹¹, semble s'étendre désormais à d'autres usages. Ils devraient par exemple être utilisés par l'administration fiscale « afin de cibler les contrôles sur les cas les plus suspects »³⁹². Par ailleurs, en créant des systèmes de « police prédictive »³⁹³, leur usage s'étend désormais à une phase pré-judiciaire. Enfin, certains n'hésitent pas à envisager leur usage dans le cadre du procès³⁹⁴. Dans ce contexte, il n'est pas à exclure que la question de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales ne soit pas prochainement discutée.

En synthèse, il semble que la distinction entre police judiciaire et police administrative dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne soit pas si évidente. En effet, « un même comportement est susceptible d'être soumis à deux régimes : un contrôle judiciaire dans le cadre d'une instruction ouverte pour des faits de participation à une association de terroriste ; un contrôle administratif dans le cas contraire »³⁹⁵. Le critère finaliste de la distinction entre les deux polices est donc à nuancer.

387Article L. 851-5 du Code de la sécurité intérieure.

388Article 706-102-1 à 706-102-9 du Code de procédure pénale.

389Article L. 853-2 du Code de la sécurité intérieure.

390Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, art. 4.

391Article L. 851-1 du Code de la sécurité intérieure

392https://www.lepoint.fr/economie/algorithmes-et-police-fiscale-le-plan-anti-fraude-de-bercy-se-precise-01-02-2018-2191410_28.php, consulté le 11 mai 2019.

393LAGASSE (J.), « Quelle place accorder aux algorithmes dans la modernisation de l'action publique », Centre de recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale, Note n°25, juillet 2017, p. 3.

394DUCLERCQ (J.-B.), « Les algorithmes en procès », *RFDA*, 2018, p. 131.

395ALIX (J.), *op. cit.*, p. 155.

2. Le maintien de l'ordre, une mission de police administrative de plus en plus judiciairisée

Naturellement et historiquement, « le maintien de l'ordre est une opération de police administrative placée sous le contrôle du préfet chargé, en tant qu'autorité civile, d'arbitrer entre la liberté de manifester et l'ordre public lorsque la manifestation dépasse ou est susceptible de « dépasser les bornes » »³⁹⁶. Le Code de la sécurité intérieure a ainsi regroupé dans ses parties législative et réglementaire des textes jusqu'ici éclatés. « Cette nature de la mission ne change pas lorsque l'ordre public est troublé et que la notion de manifestation disparaît au profit de celle d'attroupement »³⁹⁷. Pourtant, l'actualité récente, marquée par des manifestations violentes, met l'accent sur le besoin « d'insérer des officiers de police judiciaire dans les rangs des unités de maintien de l'ordre »³⁹⁸ ou encore de procéder à « des interpellations préventives »³⁹⁹, laissant dire à certains commentateurs qu'il s'agit là d'une « dérive »⁴⁰⁰. On observe alors une sorte de glissement vers la judiciarisation du maintien de l'ordre.

Cette situation s'explique par de nouvelles formes de protestation qui se traduisent notamment par « la radicalisation des franges politisées les plus extrêmes et le retour de violences de rue entre différents mouvements, antifas, extrême-droite, Printemps français et ses dérivés (...) qui commettent des exactions ou des violences sur les personnes en marge ou à l'intérieur d'un rassemblement (...) portant ainsi atteinte à la fois aux institutions et à l'image de la France »⁴⁰¹. En ce sens, ces collectifs « répondent largement aux critères organiques définissant l'association de malfaiteurs au sens de l'article 450-1 du Code pénal »⁴⁰². Pour répondre à cet enjeu, la doctrine du maintien de l'ordre tend à recourir de plus en plus à la police judiciaire et au renseignement passant ainsi « d'un traitement de masse des manifestants à une gestion chirurgicale »⁴⁰³.

Jusqu'à présent, la judiciarisation du maintien de l'ordre passait par l'intégration, dans les unités de force mobile, d'unités locales d'investigation pour procéder aux arrestations. Ce

396 MURBACH-VIBERT, « Manifestations », *Dalloz*, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale.

397 POPELIN (P.), « Rapport chargé d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens », Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°2794, 21 mai 2015, p. 20.

398 https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/expliquez-nous/expliquez-nous-la-doctrine-francaise-du-maintien-de-l-ordre_3043101.html, consulté le 20 mars 2019.

399 LÉNA (M.), « Prévenir ou punir », *AJ Pénal*, 2018, p. 537.

400 https://www.liberation.fr/france/2018/12/09/interpeller-pour-prevenir-au-risque-d-une-derive_1697016, consulté le 20 mars 2019.

401 POPELIN (P.), *op. cit.*, p. 263.

402 *Ibid.*, p. 65.

403 MURBACH-VIBERT, *op. cit.*

dispositif a connu certaines limites notamment en raison de son inadéquation avec les schémas tactiques qui tendaient à maintenir une certaine distance entre les manifestants et les forces de l'ordre. Pour renforcer les effets, les forces de l'ordre interviennent désormais de plus en plus en amont de la manifestation pour écarter les éléments perturbateurs. Elles s'appuient alors sur un nombre important de dispositifs « *de contrôles d'identités dans tous les endroits sensibles* »⁴⁰⁴, de police judiciaire donc⁴⁰⁵, afin de les détecter. Cette stratégie permet aux forces de l'ordre de constater la présence d'individus qui se préparent à commettre une infraction. En l'espèce, en introduisant dans le Code pénal l'article 222-14-2⁴⁰⁶, la loi n°2010-201 du 14 mars 2010 relative à la prévention de la délinquance a donné un fondement juridique solide à cette stratégie. « *Cette infraction sanctionne les actes préparatoires des violences ou dégradations en réunion. Il s'agit d'une association de malfaiteurs spéciale et qui concerne des hypothèses non couvertes par l'association de malfaiteurs de l'article 450-1 du code pénal* »⁴⁰⁷. Les unités de police et de gendarmerie peuvent également s'appuyer sur d'autres fondements comme l'interdiction du port et du transport d'explosifs. Cette démarche en amont s'accompagne également d'une manœuvre des services de renseignement. En effet, ces derniers suivent parallèlement certains leaders et sont en mesure de « provoquer » des contrôles ciblés. Cette stratégie a d'ailleurs été médiatisée dans le cadre des manifestations dites des « gilets jaunes »⁴⁰⁸. De même, la mise sur écoute de certaines personnes identifiées permet d'anticiper les dispositifs de maintien de l'ordre en donnant des éléments précis sur la « *coloration du mouvement* »⁴⁰⁹.

Au delà de cette stratégie administrativo-judiciaire en amont du maintien de l'ordre, les forces de l'ordre réfléchissent aux actions à conduire en aval afin d'interpeller les auteurs de troubles. Si les dispositifs de vidéo-protection constituaient jusqu'alors la principale source à exploiter, des dispositifs innovants sont actuellement discutés. Ainsi, le déploiement de produits de marquages codés fait partie de ces options⁴¹⁰. Il s'agit de dispositifs indétectables à

404<https://www.europe1.fr/societe/gilets-jaunes-le-parquet-de-paris-autorise-les-controles-dans-tous-les-enderits-sensibles-3815618>, consulté le 20 mars 2019.

405Les contrôles d'identité sont effectués conformément l'article 78-2 du Code de procédure pénale.

406« *Le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende* », art. 222-14-2 du Code pénal.

407MURBACH-VIBERT, *op. cit.*, p. 158.

408https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2018/12/10/julien-coupat-interpelle-a-paris-ne-fera-finalement-l-objet-que-d-un-rappel-a-loi_5395171_1653578.html, consulté le 20 mars 2019.

409https://www.lepoint.fr/politique/les-indiscrets-du-point-la-police-a-l-ecoute-des-gilets-jaunes-07-02-2019-2292034_20.php, consulté le 20 mars 2019.

410<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2019/03/19/01016-20190319ARTFIG00101-manifestations-des-gilets-jaunes-qu-est-ce-que-le-marquage-code-evoque-par-le-gouvernement.php>, consulté le 20 mars 2019.

l'œil nu, inodores et incolores (non toxiques), qui marquent des biens, des personnes et des lieux. Utilisés au maintien de l'ordre avec des systèmes de marquage à distance, ils facilitent le rattachement auteur-lieu-moyens-victime.

La conduite des opérations de maintien de l'ordre nécessite donc « *une approche globale visant à intégrer le renseignement, la police judiciaire et la communication* »⁴¹¹. Cette imbrication de plus en plus importante est également visible dans le cadre de la lutte contre la délinquance et la criminalité organisées.

3. La lutte contre la délinquance et la criminalité organisées, autre illustration de la porosité entre polices administrative et judiciaire

A l'instar du terrorisme, la lutte contre la délinquance et la criminalité organisées répond tout à la fois à une logique de police administrative⁴¹² et de police judiciaire⁴¹³. Cette porosité s'explique par son caractère protéiforme. Ainsi, « *à côté d'une délinquance traditionnelle (trafic de stupéfiants, contrebande) est apparue une délinquance nouvelle (trafic d'immigrants, infractions en matière informatique) à laquelle on peut ajouter une délinquance politique organisée autour des actes de terrorisme* »⁴¹⁴. Parallèlement, selon la décision-cadre du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité⁴¹⁵, constitue une organisation criminelle l'association qui poursuit l'objectif « *de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel* »⁴¹⁶. Il n'est donc pas nécessaire, pour punir l'organisation criminelle, « *que les infractions recherchées aient été commises, dès lors que ces infractions revêtent certains caractères* »⁴¹⁷. Dans ce cadre, il semble cohérent que la lutte contre la criminalité relève à la fois de la police administrative et

411 <https://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/gendarmerie-reponse-maintien-l-ordre-reponse-plus-globale-153413>, consulté le 9 juillet 2018.

412 Finalité n°6 mentionnée à l'article L811-3 du Code de la sécurité intérieure.

413 Articles 706-73 et suivants du Code de procédure pénale.

414 VERGÈS (E.), « La notion de criminalité organisée après la loi du 9 mars 2004 », *AJ Pénal*, 2004, p. 181.

415 Décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée.

416 *ibid.*, art. 1.1.

417 PARIZOT (R.) « Organisation criminelle *versus* association de malfaiteurs et *associazione per delinquere* : quel socle pour la lutte contre la criminalité organisée en France et en Italie ? » *RSC*, 2017, p. 1.

judiciaire. Cette logique est d'ailleurs consacrée par la loi n°91-646 du 10 juillet 1991 qui autorise le recours aux interceptions de sécurité pour « *rechercher des renseignements intéressant (...) la criminalité et la délinquance organisées* »⁴¹⁸. Cette finalité représentait avant la loi de 2015 relative au renseignement près de 47 % des demandes⁴¹⁹ et aujourd'hui encore près de 20 %⁴²⁰.

En conséquence, il n'est pas étonnant de constater, en dehors des services spécialisés de renseignement, du SCRT et de la DRPP, que les services autorisés à recourir aux techniques de renseignement pour cette finalité soient surtout des services de police judiciaire. Pour la police nationale, il s'agit du « service central des courses et jeux », de la « sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité », les « directions interrégionales de police judiciaire », la « police aux frontières », les « sûretés départementales » ainsi que certaines sous-directions de la préfecture de police⁴²¹. Pour la gendarmerie nationale, il s'agit de la SDPJ et des sections de recherches.

Dans ce contexte, il semble bien que le renseignement soit ici surtout envisagé comme un préalable à l'ouverture d'une procédure pénale. Comme mentionnée plus tôt, la question de la judiciarisation du renseignement se pose de manière plus sensible. On peut néanmoins supposer que celle-ci soit moins prégnante pour la gendarmerie. En effet, par nature, les sections de recherches auraient naturellement tendance à préférer le cadre plus solide et dirigiste de la procédure pénale que le caractère parfois aléatoire du renseignement. De même, l'institution semble avoir à première vue fait le choix de la cohérence finaliste en réservant cette finalité à sa fonction de police judiciaire. De fait, elle limite ainsi le mélange des genres tout en alimentant le besoin de création de passerelles artificielles entre la SDAO et la SDPJ. Pourtant, cette stricte séparation est relativement discutable lors d'opérations conduites par l'institution.

418Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques, art. 3.

419DELARUE (J.-M.), « Les écoutes, un besoin insatiable ? », *Après-demain*, n°37, janvier 2016, p. 32.

420Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, *2^e rapport d'activité 2017*, mai 2018, p. 51.

421Article R.851-1 du Code de la sécurité intérieure.

4. L'illustration du nécessaire dépassement de la séparation entre renseignement administratif et renseignement judiciaire au travers des engagements opérationnels

L'engagement récent sur certains dispositifs opérationnels de la gendarmerie a mis en avant le caractère artificiel d'une séparation nette entre renseignement administratif et judiciaire.

Les opérations d'évacuation de la « ZAD de Notre-Dame-des-Landes » constituent le premier exemple. En effet, au cours de celles-ci, la gendarmerie a installé une « composante RENS/PJ » afin de soutenir les unités d'investigation⁴²². Bien que les sources de cette composante soient communes, elle était toutefois divisée en trois cellules : une première chargée de l'élaboration du renseignement administratif, une seconde destinée au renseignement judiciaire et une troisième ayant pour fonction de réaliser la synthèse des deux premières. Au regard de l'organisation des fonctions de renseignement de l'arme marquée par la séparation entre l'administratif (SDAO chargée du renseignement de sécurité) et le judiciaire (SDPJ/SCRC compétents sur le renseignement criminel), ce cas illustre la nécessité pour la gendarmerie de disposer d'un échelon de synthèse et de coordination du renseignement. A l'échelle de l'institution, on retrouve ici une situation déjà observée dans l'organisation du renseignement au niveau national, à savoir un besoin de multiplication des structures de coordination pour éviter d'engager une réflexion plus globale sur l'ossature générale⁴²³. Par ailleurs, on constate que cette fonction de pilotage est de fait réalisée par le SCRC. Pour répondre à cette exigence, il développe la fonction de « coordonnateur-renseignement »⁴²⁴ qui agit dans une logique d'entrave et non plus seulement dans une approche limitée à la police administrative ou judiciaire. En l'état actuel des choses donc, le SCRC serait bien « *le seul vrai service de renseignement de la gendarmerie* »⁴²⁵.

Parallèlement, la gendarmerie a été victime en septembre 2017 d'incendies criminels probablement commis par des membres de la mouvance de l'ultra-gauche à l'encontre des casernes de Grenoble⁴²⁶ et de Limoges⁴²⁷. S'agissant de faits pouvant être assimilés à la finalité 5

422 Voir annexe n°12.

423 Voir le titre 2 de la présente partie sur ce point.

424 Voir annexe n°13.

425 Propos recueillis après de M. Alain BAUER, le 6 septembre 2018.

426 <https://www.20minutes.fr/high-tech/2137779-20170922-incendie-gendarmerie-grenoble-indymedia-agence-presse-extreme-gauche>, consulté le 20 mars 2019.

427 <https://www.lepopulaire.fr/limoges/justice/2018/03/31/plusieurs-personnes-placees-en-garde-a-vue-pour-l-incendie-des-voitures-de-gendarmes-a-limoges.html>, consulté le 20 mars 2019.

de l'article L811-3 du Code de la sécurité intérieure⁴²⁸, les sections de recherches chargées des enquêtes judiciaires auraient peut-être souhaité travailler en renseignement sur certains groupes susceptibles de s'inscrire dans ce type d'action. Le cloisonnement des compétences entre la SDAO, seule entité compétente sur cette finalité, et la SDPJ, n'a pas permis de conduire une telle démarche, alimentant dès lors certaines tensions entre les deux chaînes concernées.

S'il semble cohérent au regard de la doctrine de maintenir une distinction entre les renseignements administratif et criminel, force est de constater que ce type d'organisation n'est plus nécessairement opportune. La vision binaire du renseignement ne semble pas en effet prendre en compte la complexité des situations auxquelles la gendarmerie doit faire face. Une réflexion institutionnelle sur l'architecture de la fonction de renseignement de l'arme permettrait de fluidifier la circulation de l'information.

D. Un contexte qui favorise une réflexion sur la reconfiguration de l'architecture du renseignement dans la gendarmerie

L'organisation déséquilibrée du renseignement dans la gendarmerie et la porosité croissante entre police judiciaire et police administrative conduisent à se poser la question d'une possible reconfiguration des structures au sein de l'arme. Plusieurs voies sont alors envisageables. La première pourrait consister en une substitution de l'approche finaliste actuelle par une vision plus organique du renseignement de manière à décroisonner l'ossature générale (1). La complexification du renseignement pose ensuite la question de la pertinence du modèle généraliste de la gendarmerie (2). Enfin, il convient de s'interroger sur l'organisation territoriale de la fonction de renseignement de l'institution (3).

428« La prévention : a) Des atteintes à la forme républicaine des institutions ; b) Des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ; c) Des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique », art. L811-3 du Code de la sécurité intérieure.

1. Vers une approche organique et non finaliste de la fonction de renseignement

La fonction de renseignement au sein de la gendarmerie est aujourd'hui éclatée entre la SDAO, chargée surtout du renseignement de sécurité, la SDPJ (qui comprend le BLAT) et le SCRC rattaché au « pôle judiciaire de la gendarmerie nationale » (PJGN), dépositaires tous les deux du renseignement à finalité judiciaire. Ce cloisonnement relativement artificiel du renseignement enferme l'information dans une institution pourtant organiquement intégrée. Surtout, cette organisation ne prend pas en compte le contexte décrit précédemment, qui tend à confondre le renseignement de police judiciaire et de sécurité. C'est la raison pour laquelle il semble intéressant de réfléchir à une réorganisation de l'échelon central du renseignement pour la gendarmerie.

Dans cette vision prospective, il serait possible de s'appuyer sur la base que constitue le SCRC pour qu'il puisse intégrer les prérogatives de la SDAO. Ce « service central du renseignement de la gendarmerie nationale » comprendrait alors une « division de l'anticipation opérationnelle », une « division du renseignement criminel » ainsi qu'une « division cyber » au titre de la transversalité de cette problématique. Sur le modèle de l'organisation de la direction du renseignement militaire, une unique « division analyse et exploitation » serait chargée de recouper et d'analyser les informations recueillies pour produire un « renseignement d'intérêt gendarmerie », à finalité administrative ou judiciaire. Cette organisation suppose également une composante technique qui, à l'instar de ce qu'incarne aujourd'hui le GIGN ou une partie du SCRC, serait destinée à mettre en œuvre les techniques les plus spécifiques. Un centre d'instruction au renseignement assurerait enfin la formation commune de l'ensemble des militaires affectés dans cette structure.

La création d'un service central rattaché à la direction des opérations et de l'emploi de la DGGN plutôt qu'une sous-direction plus classique renforcerait, comme le SCRT d'ailleurs, son caractère à la fois transverse et indépendant. Surtout, il éviterait l'écueil de créer une structure trop administrative. De même, cette organisation permettrait de prévenir d'éventuelles susceptibilités des syndicats policiers puisque la fonction de « renseignement d'anticipation opérationnelle » ne serait pas placée sur le même niveau administratif que le SCRT.

Une telle réorganisation bouleverserait en profondeur les structures existantes. En interne, elle suppose d'abord que la SDPJ se sépare du BLAT dont le maintien des fonctions

d'investigation et de renseignement peut se fondre à la fois dans la nouvelle structure et dans les compétences déjà reconnues des sections de recherches, voire en envisageant la spécialisation d'une d'entre elles comme celle de Paris. A minima à plus court terme, et pour aller dans le sens du décloisonnement, le BLAT avec ses prérogatives judiciaires pourrait devenir une composante de la SDAO et non plus de la SDPJ. Une telle évolution, aisément réalisable sur le plan organisationnel, offrirait ainsi au service de renseignement de la gendarmerie l'ensemble des capacités d'entrave disponibles tant sur le plan administratif que judiciaire. Ensuite, il peut être compliqué de subordonner l'actuelle SDAO à une structure supérieure. En effet, elle commence à être reconnue dans le paysage institutionnel. Si la fondre dans une structure plus large lui retirerait potentiellement de la visibilité, son autonomie et la crédibilité de l'arme seraient renforcées.

La création d'une structure unique du renseignement au niveau central nécessite bien évidemment des aménagements matériels relativement importants. En revanche, s'agissant des moyens humains, cette réorganisation n'apparaît pas trop gourmande en « emplois temps plein » nouveaux puisqu'il s'agit surtout d'une mutualisation d'effectifs déjà existants. Un effort substantiel devrait toutefois être réalisé pour renforcer la structure d'analyse et d'exploitation⁴²⁹.

2. La question de la pérennité de l'approche généraliste du renseignement

La doctrine du renseignement dans la gendarmerie repose sur une approche généraliste selon laquelle cette fonction irrigue toutes les autres. Ainsi, la captation de l'information est surtout une prérogative des militaires des unités opérationnelles et essentiellement des brigades territoriales. Ces derniers recueillent, au gré des contacts qu'ils nouent dans le cadre de leurs missions, un certain nombre d'informations qu'ils diffusent ensuite à des échelons d'analyse très modestes. Dans ce contexte où, comme pour la police judiciaire il y a quelques décennies, la mission de renseignement se complexifie, le maintien d'une approche généraliste est-il toujours viable ? De même, alors que les militaires des unités territoriales sont déjà engagés sur de multiples missions de police judiciaire, de sécurité routière ou encore de

429 Voir l'organigramme reprenant ces propositions en annexe n°14.

sécurité publique, est-il toujours pertinent de faire reposer sur eux la quasi-totalité de la captation du renseignement ?

L'organisation de la mission de police judiciaire apporte encore dans ce cadre un éclairage intéressant. En effet, dans la gendarmerie et dans la police nationales, le degré de complexité ou de sensibilité d'une enquête judiciaire entraîne la saisine, ou pas, de telles ou telles unités d'investigations spécialisées. Cette forme de subsidiarité existe déjà dans le renseignement mais entre les institutions elles-mêmes. En effet, la DGSI, au titre de son positionnement institutionnel, dispose d'un droit d'évocation sur le renseignement capté par la gendarmerie ou le renseignement territorial. Cependant, au titre de la faiblesse des structures spécialisées du renseignement dans la gendarmerie et parce que les unités opérationnelles n'ont pas toujours les moyens de spécialiser certains militaires dans le suivi permanent de dossiers d'intérêt, il peut également arriver que l'institution se dessaisisse au profit du renseignement territorial. Pour éviter que ne s'installe durablement certaines frustrations, la gendarmerie pourrait renforcer ses structures spécialisées de captation et d'analyse du renseignement dans les échelons déconcentrés.

Consciente de cette nécessaire évolution vers la spécialisation, l'arme a ainsi créé la dominante de formation et de carrière « *police judiciaire-renseignement* »⁴³⁰. Une étape supplémentaire pourrait être franchie en spécialisant davantage ses structures déconcentrées. Cette orientation légitimerait et motiverait la reconnaissance de ces échelons pour pouvoir solliciter directement l'autorisation de mettre en œuvre des techniques de recueil de renseignement. Cet effort de spécialisation ne peut voir le jour sans repenser au préalable l'organisation territoriale de la fonction de renseignement.

⁴³⁰Arrêté du 9 juin 2017 modifiant l'arrêté du 27 juillet 2011 fixant l'organisation générale de la scolarité des élèves admis à l'école des officiers de la gendarmerie nationale. La dominante « renseignement » est fondue avec celle de la police judiciaire, formant ainsi la dominante de formation « *police judiciaire-renseignement* ».

3. La possible adaptation de l'organisation territoriale de la fonction de renseignement de l'arme

La création d'un « service central du renseignement de la gendarmerie nationale » pourrait entraîner une réforme profonde de l'organisation territoriale de la fonction de renseignement de l'arme. Pour prendre en compte le décroisement avec la police judiciaire et la nécessaire spécialisation de la captation du renseignement, l'organisation déconcentrée pourrait à la fois s'appuyer sur l'organisation actuelle du renseignement criminel, tout en s'inspirant de celle du renseignement territorial.

Ainsi, à l'échelon départemental, les cellules renseignement seraient susceptibles d'intégrer les brigades départementales de renseignement et d'investigations judiciaires⁴³¹ et d'en constituer une entité spécifique d'analyse du renseignement. Pour réaliser la captation du renseignement, il semble ensuite indispensable de densifier les cellules d'observation et de surveillance existantes ainsi que de les généraliser dans l'ensemble des départements⁴³². Enfin, une unique cellule d'analyse doit pouvoir élaborer les synthèses entre le renseignement de sécurité et celui de police judiciaire.

Comme dans l'organisation du renseignement territorial, les niveaux régionaux et zonaux (bureaux renseignement) seraient par ailleurs surtout des échelons d'animation, de contrôle et de synthèse. Ils pourraient également se voir rattacher les « groupes d'observation et surveillance » qui, une fois densifiés, seraient engagés tout à la fois sur des dossiers de police administrative ou de police judiciaire.

En outre, se pose la question de l'organisation d'une fonction de renseignement au niveau infra-départemental en écho aux « antennes du renseignement territorial » du SCRT. De telles initiatives ont été prises ici ou là afin surtout de créer une « fonction anticipation » au niveau des compagnies de gendarmerie départementale. Il semble que ces créations répondent à des besoins spécifiques propres à certains territoires. Aussi, cette réflexion pourrait être menée au cas par cas, à l'image de la démarche qui a conduit au maillage des antennes du renseignement territorial⁴³³.

431 Pour l'organisation des brigades départementales de renseignement et d'investigations judiciaires, se référer au premier chapitre du présent titre, chapitre 1, section 1, D, 2.

432 Les cellules d'observation et de surveillance sont des entités spécialisées chargées des missions d'observation implantées dans certaines BDRIJ. Leur création est consécutive au « Pacte de sécurité » de 2016 (voir annexe n°11).

433 Les antennes du renseignement territorial ont été créées en priorité dans les arrondissements particulièrement concernés par les problématiques de radicalisation. Ce point fait l'objet d'un développement dans le titre 2 de la présente partie, chapitre 1, section 1, B.

Cependant, dans les brigades territoriales, la gendarmerie ne peut pas complètement abandonner son modèle généraliste intégré car « *elle est objectivement positionnée sur un segment sur lequel aucun autre service de renseignement ne souhaite aller. Elle demeure la seule institution policière capable d'écouter le pays* »⁴³⁴ au travers de sa proximité avec les territoires. Il semble que les principaux efforts à fournir résident dans l'animation de cette fonction et la formation des militaires. Tout en conservant cette captation au plus près du terrain, des militaires de ces unités pourraient être clairement identifiés et valorisés sur la fonction de renseignement à l'image de la démarche qui a pu être initiée pour former les « *techniciens en identification criminelle de proximité* » (TICP). Ces militaires pourraient ainsi assurer, en soutien des commandants d'unité, l'animation du recueil d'informations.

Conclusion du chapitre

Le renseignement dans la gendarmerie semble aujourd'hui écartelé entre plusieurs logiques. Sur le plan doctrinal, il se veut à la fois concourant à l'action du renseignement territorial et conduit dans un objectif d'anticipation opérationnelle. Sur le plan organisationnel, il se caractérise par une séparation de plus en plus artificielle entre le renseignement de sécurité et criminel. De fait, l'approche intégrée du renseignement, sur laquelle l'arme se repose historiquement et qui fait sa singularité, se retrouve quelque peu dévoyée. Cette situation semble être une conséquence du rattachement de l'arme au ministère de l'Intérieur qui a eu tendance à installer les deux forces de police dans un processus de comparaison, de concurrence voire de convergence.

Afin d'éviter que ne s'installe durablement la perception de structures en doublon, la gendarmerie doit pouvoir utiliser ses indéniables atouts pour entretenir sa singularité. Ainsi, il conviendrait de recentrer la doctrine de renseignement de l'arme sur des finalités internes et dans une logique d'entrave. En parallèle, la prise en compte de l'affaiblissement de la distinction en police administrative et police judiciaire constitue une réelle opportunité pour l'affirmation d'un modèle adapté aux enjeux de notre temps et conforme à l'identité de l'arme.

434D'après un entretien réalisé avec M. Arnaud COUPRY, administrateur civil, détaché de la DGSE à la SDAO, le 17 mai 2019.

Conclusion du titre

La fonction de renseignement au sein de la gendarmerie nationale s'est construite par sédimentation au gré de la judiciarisation toujours plus importante de ses missions, du développement croissant du « *phénomène bureaucratique* »⁴³⁵ et de ses unités périphériques spécialisées. Ainsi, dans la continuité de la loi n°91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances, le renseignement est d'abord perçu dans la gendarmerie comme une « pré-enquête judiciaire ». Cette approche, témoignage de l'enjeu que représente la police judiciaire pour l'arme, permet d'expliquer les raisons pour lesquelles le renseignement dans sa finalité judiciaire est bien plus développé que le renseignement de sécurité. Le développement des moyens d'enquêtes et des fichiers a entretenu et favorisé cette doctrine. En parallèle, le renseignement de sécurité n'a pas bénéficié du même intérêt. Le développement des états-majors départementaux, régionaux ou centraux a entraîné un besoin de création de structures de centralisation et de diffusion de l'information. C'est à cette exigence que devaient répondre les cellules renseignement créés en 1994. Il ne s'agissait alors pas vraiment de renseignement mais de simples informations.

De fait donc, lorsque la gendarmerie se voit reconnaître officiellement une compétence sur le renseignement dans le cadre de la loi 2009-971 du 3 août 2009, l'organisation de cette fonction au sein de l'arme est singulièrement déséquilibrée et inadaptée avec ses prérogatives. Si la création de la SDAO en décembre 2013 permet en apparence de pallier cet écueil, on ne peut nier qu'elle remet en cause l'approche intégrée du renseignement propre à l'identité culturelle de l'institution. Le renseignement se trouve alors éclaté entre plusieurs doctrines (pré-judiciaire, information des autorités, anticipation opérationnelle...) et structures (SDAO, SCRC, SDPJ...). Cette organisation singulière et segmentée ne semble pas tout à fait répondre aux enjeux auxquels la gendarmerie doit faire face. Dans un contexte de comparaison permanente avec la police nationale⁴³⁶, elle ne permet pas tout à fait d'affirmer son propre modèle qui justifierait le maintien d'une structure de renseignement de sécurité publique parallèle au SCRT. Dès lors, il convient de garder à l'esprit la réflexion du DGPN sur la justification de la dualité des forces de sécurité⁴³⁷.

435 CROZIER (M.), *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1964.

436 Il convient ici de citer les multiples rapports de la Cour des comptes sur la comparaison entre la police et la gendarmerie nationales sur les rémunérations et le temps de travail (2018), la police technique et scientifique (2017), la fonction de police judiciaire (2015), l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique (2011).

437 « Si les deux forces sont amenées à remplir les mêmes missions sur les mêmes types de territoire, alors les citoyens comme leurs représentants seront amenés un jour à se poser sans malice la question

Par ailleurs, cette organisation en silo ne prend pas en compte l'effacement progressif de la barrière entre la police administrative et la police judiciaire, que ce soit entre les juridictions elles-mêmes, les moyens disponibles et l'exercice des missions quotidiennes. Dès lors, il semble opportun que la fonction de renseignement de la gendarmerie nationale puisse bénéficier d'une réflexion globale lui permettant de relever ces deux défis majeurs. Cette perspective semble être toutefois éloignée puisque les récents arbitrages sur les périmètres de compétences entre la SDAO et le BLAT (mai 2019) n'ont concerné que des aspects très formels (transfert de 5 ETP du BLAT vers la SDAO) sans pour autant s'intéresser au fond de la problématique.

pertinente de la justification de la dualité des forces », prec. cit.

Titre 2 : Une coordination singulière

L'action de renseignement de la gendarmerie s'inscrit dans le contexte plus global de « continuum de renseignement ». S'il n'est pas défini officiellement, il repose théoriquement sur le principe de subsidiarité où le traitement des différents dossiers revient au service le plus apte à le traiter. Dès lors, il convient de s'interroger sur la nature et les enjeux de la coordination de la gendarmerie avec les différents services de renseignement.

S'agissant du renseignement territorial, la notion de complémentarité est au cœur de la doctrine de l'institution. En effet, d'un côté elle ne fait que « *contribuer à la mission de renseignement et d'information des autorités* »⁴³⁸, tandis que de l'autre, le SCRT « *est chargé de la recherche, sur l'ensemble du territoire national à l'exception de Paris et des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le Gouvernement et les représentants de l'État* »⁴³⁹. L'absence de définition des périmètres de compétences propres à chacune des institutions constitue une singularité dans l'organisation de la dualité des forces de police en France. Elle entraîne ainsi un impérieux besoin de coordination dont les limites suscitent de nombreux débats sur la pérennité d'une telle organisation (**chapitre 1**).

La question de la coordination de la gendarmerie avec les services de renseignement dépasse le cas du renseignement territorial. S'agissant des services spécialisés, la nature et le degré de coopération diffèrent singulièrement entre les différentes institutions, laissant apparaître les liens culturellement et historiquement plus riches avec la communauté militaire. Au niveau international, la reconnaissance de la fonction de renseignement de la gendarmerie semble bien plus en retrait, à la différence de la police judiciaire (**chapitre 2**).

438Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, art. 1^{er}.

439Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, art. 21.

Chapitre 1 : De la coopération à la fusion, la relation entre la gendarmerie et le SCRT facteur de déséquilibres

En raison des éléments de doctrine, les relations entre le SCRT et la gendarmerie sont marquées par une certaine subordination de l'un à l'autre. Cette approche est singulière puisqu'elle diffère de la situation constatée avec la sécurité publique ou la police judiciaire où des critères de compétences équilibrés et précis entre les deux forces facilitent les arbitrages. Ce positionnement explique les raisons pour lesquelles la SDAO est une structure immédiatement subordonnée dans l'ordre des organisations administratives au SCRT. La relation entre les deux institutions n'apparaît donc théoriquement pas comme concurrentielle, mais complémentaire. La gendarmerie contribue ainsi à l'action du renseignement territorial.

Cette contribution est alors marquée par une intégration toujours plus importante des gendarmes au sein du SCRT. Elle se traduit par le renforcement permanent de leur présence dans ses structures ainsi que par des symboles forts de coopération (**section 1**).

Par ailleurs, la coordination de l'action entre les deux institutions nécessite la mise en place de dispositifs artificiels et des besoins d'arbitrages permanents. Afin de dépasser les lourdeurs administratives et des tensions encore nombreuses, certains évoquent une possible fusion entre les deux services. Celle-ci serait semble-t-il fatale au renseignement au sein de la gendarmerie (**section 2**).

Section 1 : L'intégration croissante de la gendarmerie au sein du SCRT facteur de confusions

La réforme du renseignement intérieur de 2008, la reconnaissance des compétences de la gendarmerie et son entière intégration au ministère de l'Intérieur suite à la promulgation de la loi 2009-971 du 3 août 2009, ont introduit la nécessité d'une coopération plus renforcée entre l'institution et la SDIG puis le SCRT. Depuis une dizaine d'années, ce renforcement s'est surtout traduit par une intégration toujours plus croissante des gendarmes parmi leurs effectifs, que ce soit au sein des structures départementales, d'appui ou dans des postes à responsabilités (A). Un mouvement parallèle est intervenu au lendemain des attentats de novembre 2015 avec la

création, au sein des unités de gendarmerie, « d'antennes du renseignement territorial » (ART) armées par des gendarmes mais dépendantes des services policiers (B).

A. La présence de plus en plus marquée des gendarmes au sein du SCRT

L'intégration des gendarmes au sein du SCRT s'est faite par couches successives au gré de l'évolution du contexte sécuritaire et politique. Ainsi, à l'horizon 2020, plus de 400 gendarmes seront affectés dans ce service, faisant dès lors de cette structure une entité réellement mixte (1). Ce mouvement traduit la consécration d'une coopération asymétrique entre les deux institutions (2). La « normalisation » de l'intégration de ces militaires milite pour une pérennisation de cette relation (3).

1. Du niveau départemental à l'échelon central, les gendarmes de plus en plus présents dans les structures du renseignement territorial

Dans le cadre de la réforme du renseignement de 2008, la mission d'information générale est confiée à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP)⁴⁴⁰. En 2010, prenant acte des évolutions consécutives à la loi du 3 août 2009, une instruction ministérielle du 23 février 2010⁴⁴¹ prévoit qu'au « niveau départemental, le directeur départemental de la sécurité publique mais également le commandant de groupement doivent veiller à alimenter le service départemental de l'information générale »⁴⁴². Pour renforcer cette double tutelle, l'instruction prévoit le détachement d'un militaire au sein de chaque service départemental d'information

440« Dans le cadre de sa mission d'information générale, la direction centrale de la sécurité publique est chargée, sur l'ensemble du territoire national à l'exception de Paris, de la recherche, de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le Gouvernement et les représentants de l'État dans les collectivités territoriales de la République dans les domaines institutionnel, économique et social, ainsi que dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public, notamment les phénomènes de violence. Cette mission s'exerce sur l'ensemble du territoire des départements et collectivités. La direction centrale de la sécurité publique concourt, à ce titre, à l'exercice des missions de renseignement et d'information confiées aux forces de sécurité intérieure », art. 2 du Décret n° 2008-612 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

441Instruction ministérielle NOR IOCK 1002592J du 23 février 2010.

442DOMINATI (P.), « Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » », Commission des finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 16.

générale. Ce premier mouvement permet donc à environ quatre-vingts gendarmes d'intégrer la structure policière. Ce mécanisme témoigne d'une volonté politique de reconnaître la fonction de renseignement de la gendarmerie au travers de la SDIG pouvant « être vécue comme une forme de mise sous tutelle »⁴⁴³ de son activité.

Dans la continuité, des postes à responsabilité au sein du SCRT ont été ouverts à des officiers de gendarmerie. Dans les échelons déconcentrés, six services étaient commandés par certains d'entre eux⁴⁴⁴.

A partir de l'année 2016, les antennes du renseignement territorial, implantées en zone de compétence gendarmerie et armées par des gendarmes, sont venues progressivement renforcer le SCRT. En 2017, 73 antennes étaient créées, représentant un total de 150 gendarmes⁴⁴⁵.

Au-delà des postes dans les structures déconcentrées, des militaires de la gendarmerie ont renforcé les effectifs de l'échelon central du renseignement territorial. Ainsi, en mai 2017, trente-trois militaires y sont affectés⁴⁴⁶ dont quelques officiers placés à la tête de certaines divisions⁴⁴⁷ et un officier supérieur exerçant les fonctions d'adjoint au chef du SCRT. Ainsi, à la fin de l'année de 2017, la contribution de la gendarmerie au renseignement territorial s'élève à près de 290 ETP⁴⁴⁸.

Pour les années 2019 à 2022, le processus de renforcement du renseignement territorial par des militaires de la gendarmerie nationale se poursuit. Ainsi, dès 2019, l'institution bénéficie de « 54 ETP dans le cadre de la montée en puissance du renseignement territorial »⁴⁴⁹. Pour les années 2020, 2021 et 2022, vingt-sept militaires supplémentaires viendront chaque année

443DOMINATI (P.), *op. cit.*, p. 19.

444Il s'agit des postes de chef SDRT de la Creuse et du Cher, d'adjoint au chef SDRT de la Haute-Savoie, des chefs SRT de Narbonne, Montbéliard et Chessy.

445https://www.performancepublique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/html/DBGPGMPRESSTRATPGM152.htm, consulté le 11 avril 2019.

446<http://www.gendinfo.fr/Dossiers/Projets-d-avenir-pour-la-gendarmerie/La-gendarmerie-developpe-sa-chaine-du-renseignement>, consulté le 5 juillet 2017.

447Le SCRT comporte 7 divisions : D1 : Division des faits religieux et mouvances contestataires ; D2 : Division de l'information économique et sociale ; D3 : Division des dérives urbaines et du repli identitaire ; D4 : Division de la documentation et de la veille technique ; D5 : Division de l'outre-mer ; D6 : Division des communautés et faits de société ; D7 : Division nationale de la recherche et de l'appui.

448<http://www.gendinfo.fr/Dossiers/Projets-d-avenir-pour-la-gendarmerie/La-gendarmerie-developpe-sa-chaine-du-renseignement>, consulté le 5 juillet 2017.

449PAUL (P.) et VAUGRENARD (Y.), « Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2019, adopté par l'Assemblée nationale », « Tome XI Sécurité : gendarmerie nationale, Sénat, n°149, 22 novembre 2018, p. 15.

intégrer le SCRT⁴⁵⁰. Avec cette « *centaine de gendarmes* »⁴⁵¹ supplémentaires, à l'horizon 2022, près de quatre-cent-vingt militaires seront affectés au renseignement territorial. Ils représenteront ainsi plus de 15 % des effectifs du service.

2. L'affirmation d'un modèle de coopération asymétrique

L'intégration de plus en plus massive de militaires de la gendarmerie au sein du SCRT a pour conséquence de créer une relation de coopération asymétrique entre les deux institutions.

En effet, il convient tout d'abord de mentionner que cet échange de personnels est unilatéral. Si 420 gendarmes partent vers la structure policière, seulement deux fonctionnaires font le chemin inverse à la SDAO. Un commissaire de police assure ainsi les fonctions hautement symboliques d'adjoint au sous-directeur, tandis qu'un capitaine de police est affecté dans l'une des sections de cette sous-direction. Le renforcement des capacités du renseignement de proximité se fait donc au profit d'une seule institution. Certains hauts dirigeants de l'institution n'hésitent pas à affirmer que ces effectifs sont « *clairement perdus pour l'institution* ». D'autres, peut-être plus mesurés, considèrent « *que les compétences acquises par ces militaires bénéficieront à l'institution lorsqu'ils reviendront dans des postes institutionnels* ». L'absence de recul ne permet pas de trancher. Surtout, si la gendarmerie souhaite bénéficier de cette stratégie, elle doit adopter des règles de gestion particulières pour ces militaires. Quel profil y affecter ? Pour combien de temps ? Avec quelle affection à l'issue ?

L'asymétrie est également visible dans les capacités d'accès aux fichiers. Les gendarmes affectés dans les services départementaux du renseignement territorial continuent de disposer d'un accès au fichier GIPASP de la gendarmerie. Ils bénéficient certes de droits restreints par rapport aux analystes de la chaîne de renseignement de la gendarmerie⁴⁵², mais ils ont accès à l'ensemble des fiches de renseignement produites par les militaires des unités territoriales. De fait, lorsqu'une information est intégrée par un militaire d'une unité, elle est dans un même

450 DE MONTGOLFIER (A.), « Rapport général au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale pour 2019 », TOME III, « Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales », annexe n°28a « Sécurité » (programme « 176 Police nationale » et « 152 Gendarmerie nationale »), Sénat, n°147, 22 novembre 2018, p. 13.

451 <https://www.lagazettedescommunes.com/620714/quels-sont-les-moyens-de-fonctionnement-des-renseignements-territoriaux>, consulté le 8 mai 2019.

452 En l'espèce, ils n'ont pas d'accès aux listes des personnes présentes dans les fichiers ni aux fiches classées confidentielles par les analystes renseignement de la gendarmerie.

temps disponible pour le renseignement territorial et pour les analystes des cellules renseignement. Par ailleurs, il ressort que dans de nombreux services départementaux du renseignement territorial, les gendarmes qui y sont affectés envoient ces fiches sur la messagerie organique du service. S'institue alors un droit tacite de préemption de l'information brute remontée par les unités. Cette situation crée là encore une relation asymétrique puisque aucun militaire de la gendarmerie ne dispose d'un accès au fichier des atteintes à la sécurité publique (FPASP) de la police nationale⁴⁵³.

Le renforcement continu du renseignement territorial par des militaires de la gendarmerie pose aussi la question de l'identification de la stratégie de l'institution envers ce service. Si à l'horizon 2022, 420 gendarmes seront affectés dans la structure policière, cela représente près de 80 % de la chaîne de renseignement propre à l'institution qui compte près de 540 analystes⁴⁵⁴. Cette convergence n'est pas sans créer de potentielles tensions à l'intérieur même de l'arme. Dans certains territoires, les gendarmes affectés au renseignement territorial sont plus nombreux que ceux présents dans les cellules renseignement. Considérant peut-être la moindre attractivité des postes en cellule ou en bureau renseignement par rapport aux structures policières⁴⁵⁵, il est à craindre une probable paupérisation de la filière renseignement intégrée de la gendarmerie, d'autant que l'arme ne semble pas pour l'heure souhaiter investir dans ses propres structures⁴⁵⁶.

453 Pour un développement plus conséquent sur la question de ces fichiers, se référer à la première partie, titre 2, chapitre 1, section 1, C.

454 BOUTANT (M.) et GOURNAC (A.), *op. cit.*, p. 36.

455 Les militaires de la chaîne de renseignement de la gendarmerie bénéficient par exemple d'une formation encore trop fragile et d'une faible reconnaissance de leurs compétences dans leur parcours de carrière, à la différence de ceux affectés par exemple dans les unités de police judiciaire. Cf. première partie, titre, chapitre 2, section 1, D.

456 Malgré les multiples plans de renforcement des effectifs ces dernières années, seulement 18 ETP ont été créés dans les cellules renseignement. Voir annexe n°11.

3. L'intégration des militaires de la gendarmerie au sein du service central du renseignement territorial en voie de normalisation

La croissance des effectifs de la gendarmerie affectés au sein des services du renseignement territorial pose bien évidemment la question de leur intégration. En l'espèce, s'il existe certaines réticences, il convient de souligner que leur présence semble aujourd'hui acceptée. Il est toutefois important de distinguer les officiers des sous-officiers.

S'agissant tout d'abord des sous-officiers, il apparaît que leur intégration dans les services du renseignement territorial se soit globalement bien déroulée. Plusieurs facteurs expliquent les raisons. Premièrement, ils ont surtout été considérés comme des renforts dans une période où la SDIG demeurait « *le parent-pauvre du renseignement* »⁴⁵⁷ et où les moyens étaient plus que comptés. C'est en substance ce que reconnaît implicitement M. Bertrand, préfigurateur du SCRT en 2014, lorsqu'il soutient que « *la contribution de la gendarmerie nationale devrait passer par un effort en matière de ressources humaines au bénéfice de la filière* »⁴⁵⁸. Deuxièmement, le fait que ces militaires soient affectés et non détachés dans ces services rend leur assimilation plus aisée. Ainsi, la gendarmerie ne dispose pas de droit de regard sur leur emploi durant une période relativement longue puisque ce type d'affectation n'est pas limité dans le temps. Les militaires ne conservent alors qu'un lien statutaire avec l'institution⁴⁵⁹. Enfin, l'adaptation progressive d'un mode de sélection particulier favorise la confiance entre les militaires et leur hiérarchie policière. En effet, dans plusieurs régions, les gendarmes volontaires pour intégrer le renseignement territorial sont dûment sélectionnés au regard de leur manière de servir. Au final, une poignée de candidats (en général quatre) est proposée au service policier. Ils font alors l'objet d'un entretien avec leur futur « employeur » qui communique ensuite l'identité du militaire qu'il souhaite voir affecter. Notons qu'en cas de difficultés, un rapport argumenté du renseignement territorial peut suffire pour mettre fin à l'affectation. Ce contexte a donc favorisé l'assimilation des sous-officiers au sein du renseignement territorial. A l'inverse, il a peut-être entraîné un délitement progressif des liens entre ces militaires et leur institution, ceux-ci demeurant surtout matériels.

457 <http://www.leparisien.fr/faits-divers/contre-espionnage-priorite-au-terrain-pour-la-dgsi-11-05-2014-3832495.php>, consulté le 2 mai 2019.

458 <https://le-scpn.fr/wp-content/uploads/2014/01/Tribune129.pdf>, consulté le 3 mai 2019.

459 Dans les faits, les militaires affectés au sein du renseignement territorial demeurent liés à l'arme pour l'ensemble des dispositions relatives à leur statut (logement concédés par nécessité absolue de service, dispositions de chancellerie, avancement...).

Pour les officiers ensuite, leur intégration au sein du renseignement territorial semble moins fluide. Les freins et interrogations portent essentiellement sur les services départementaux commandés par ces derniers. Cette question a d'ailleurs été largement médiatisée en 2016 lorsque le Syndicat des Cadres de la Sécurité Intérieures (SCSI) a contesté, devant la justice administrative, la nomination d'officiers de gendarmerie à des postes à responsabilité en août 2014. Dans sa décision du 3 novembre 2016, le tribunal administratif de Paris estimait que ces nominations étaient « entachées d'un vice de procédure, car, elles n'avaient pas été précédées d'une publicité »⁴⁶⁰. En effet, « les autorités compétentes sont tenues de faire connaître au personnel, dès qu'elles ont lieu, les vacances de tous emplois »⁴⁶¹. Cette omission a fortement fragilisé les relations entre les deux institutions. Pourtant, dès 2014, un officier de gendarmerie avait été placé auprès du chef du SCRT en qualité d'adjoint et « dont la lettre de mission portait sur la qualité de la relation et de l'échange entre les deux maisons »⁴⁶². En l'espèce, les syndicats d'officiers de police semblent les plus réticents à accepter leurs homologues de la gendarmerie nationale. Dans un communiqué de presse acerbe de 2014, ils remettent en cause « des bricolages coûteux » et « dénoncent la stratégie hégémonique de la gendarmerie »⁴⁶³. Pour les syndicats, ces tensions seraient principalement générées par « l'absence de définition des équivalences de grades et de détermination des champs de compétence »⁴⁶⁴ entre les deux institutions. Le premier point est confirmé par certains officiers de gendarmerie ayant intégré le SCRT où cette question était ouvertement posée lors d'un passage du grade de chef d'escadron à celui de lieutenant-colonel⁴⁶⁵. Pour d'autres, les premières inquiétudes reposaient surtout sur une méconnaissance mutuelle, où les policiers « voyaient les gendarmes comme des militaires trop rigides à l'image de Cruchot ainsi que dans d'indiscutables différences culturelles »⁴⁶⁶.

Il convient toutefois de souligner que depuis la période des attentats en France, « les relations se sont globalement normalisées, grâce à des agents de liaison, bien que des différences

460<https://www.gendxxi.org/renseignement-un-syndicat-de-police-perd-ses-nerfs/>, consulté le 3 mai 2019.

461Article 61 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

462<https://le-scpn.fr/wp-content/uploads/2014/01/Tribune129.pdf>, consulté le 3 mai 2019.

463<https://www.scsi-pn.fr/archives/1602>, consulté le 3 mai 2019.

464https://www.udo-uns.com/wp-content/uploads/2014/04/2014-03-27_AUDIENCE_IG.pdf, consulté le 14 avril 2017.

465Les fonctionnaires de la police nationale sont répartis en trois corps : celui des gradés et gardiens (appelé corps d'encadrement et d'application), celui des officiers (appelé corps de commandement) et celui des commissaires (appelé corps de conception et de direction), à la différence, les militaires de la gendarmerie, répartis entre officiers et sous-officiers. De fait, le parallèle entre les grades ne repose pas sur la comparaison entre les appellations des grades.

466Entretien réalisé avec le lieutenant-colonel CHARDAVOINE, commandant le centre national de formation au renseignement opérationnel (CNFRO) et ancien officier de liaison affecté au SCRT entre 2014 et 2018, le 3 mai 2019.

culturelles et organisationnelles persistent »⁴⁶⁷. Au-delà du contexte sécuritaire et du développement d'une très probable reconnaissance partagée, les nombreuses remises en cause de l'organisation des services et les critiques sur les relations entre les deux institutions ont peut-être fait évoluer les positions de chacun. En effet, afin de sauvegarder le modèle actuel dont chaque institution semble se contenter, les acteurs ont probablement cessé de s'inscrire dans une logique concurrentielle.

B. Les antennes du renseignement territorial, un concept fructueux ?

A partir de 2015, la coopération entre la gendarmerie et le SCRT s'accélère tout en se transformant avec la création des antennes du renseignement territorial. Il s'agit d'un modèle imposé à l'arme visant à créer, « *au sein des compagnies de gendarmerie et des brigades les plus confrontées aux phénomènes de radicalisation* »⁴⁶⁸, des entités du renseignement territorial (1). Ce modèle repose sur une doctrine désormais peu ou prou stabilisée (2). Si un premier bilan tend à démontrer la pertinence de ce type d'unités, il est encore trop tôt pour livrer des conclusions définitives (3).

1. Un concept imposé à l'institution qui la relègue davantage à un rôle de capteur

La création des antennes du renseignement territorial intervient dans le contexte des attentats de janvier 2015. En effet, suite à ces événements, le gouvernement décide d'un plan ambitieux pour lutter contre le terrorisme. Il prévoit notamment un renforcement des moyens humains sur trois ans dont « *500 au sein des services centraux et territoriaux du renseignement territorial (350 policiers et 150 gendarmes)* »⁴⁶⁹. Cependant, aucun abondement d'effectif n'est dirigé vers la gendarmerie. Il s'agit dans les faits de renforcer « *le maillage du renseignement territorial*

⁴⁶⁷<https://www.ledauphine.com/france-monde/2018/03/27/ou-en-est-le-renseignement>, consulté le 20 juin 2018.

⁴⁶⁸DOMINATI (P.), « Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale » », Commission des finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 37.

⁴⁶⁹Déclaration de M. Manuel VALLS, Premier ministre, sur le renforcement du dispositif de lutte contre le terrorisme, Paris, le 21 janvier 2015.

dans les zones de gendarmerie »⁴⁷⁰ pour détecter, dans la profondeur des territoires, des phénomènes de radicalisation.

Lors des discussions préalables à cette décision, le directeur général de la gendarmerie militait ardemment pour que ces abondements en effectifs soient directement affectés dans la chaîne intégrée du renseignement de l'arme. Cette volonté de montée en puissance semblait alors cohérente quelques mois seulement après la création de la SDAO. Cette position a d'ailleurs été un temps validée par l'autorité politique. Cependant, il est officieusement admis par des acteurs de ces discussions que le ministre de l'Intérieur du moment a dû faire face à un fort lobbying des syndicats policiers « pour ne pas disperser les moyens ». Ces derniers ont alors obtenu gain de cause, créant ainsi un précédent depuis jamais démenti : si la fonction de renseignement de la gendarmerie est autorisée à croître, cela ne peut s'opérer que dans le cadre du renseignement territorial et non de ses propres moyens organiques.

Entre 2015 et 2017, soixante-quinze antennes du renseignement territorial ont vu le jour à un rythme de vingt cinq tous les ans. Elles sont composées de deux militaires et directement implantées dans les unités de gendarmerie. Avec ces créations, le renseignement territorial retrouve peu à peu le maillage des ex-renseignements généraux avant leur dissolution. Pour la gendarmerie, il s'agit d'une nouvelle perte d'influence dans les territoires. En effet, les antennes du renseignement territorial comblent des espaces jusqu'ici couverts uniquement par les unités territoriales du fait de l'affaiblissement des SDIG. Ces dernières sont naturellement tentées de leur livrer leurs informations, empêchant ainsi toute valorisation de la propre chaîne de renseignement de l'arme. Au delà, ces antennes remettent en cause l'exercice même de la mission de renseignement des unités territoriales puisque les brigadiers les perçoivent souvent comme un service qui se substitue à leur mission de renseignement, oubliant ainsi qu'il s'agit d'un service extérieur à la gendarmerie. Dans un mouvement parallèle, les militaires des ART entretiennent naturellement des liens réguliers avec les unités et captent ainsi en continu les informations qu'elles recueillent avant même leur transmission dans la chaîne intégrée de l'arme.

470 FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition, à huis clos, de M. Jérôme Léonnet, chef du service central du renseignement territorial », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n°26, Assemblée nationale, 19 mai 2016, p. 5.

Dans ce contexte, la création des antennes du renseignement territorial semble marquer une rupture dans l'approche de la mission de renseignement par l'institution. L'évolution acceptée de la doctrine initiale renforce ce sentiment de décrochage.

2. Une doctrine en voie de stabilisation

La création des antennes du renseignement repose sur une note conjointe des directeurs généraux de la gendarmerie et de la police nationales⁴⁷¹. Il s'agit alors de répondre au besoin « *d'améliorer les capacités de détection précoce [de la radicalisation] au plus près des foyers identifiés au sein des territoires de compétence de la gendarmerie nationale* »⁴⁷². L'installation de ces antennes n'a donc, en théorie, qu'un seul fondement, celui de la détection de la radicalisation.

Conformément à la doctrine, « *les militaires de ces structures sont placés pour emploi auprès du service départemental du renseignement territorial. Ils doivent ainsi se conformer à la doctrine fonctionnelle et d'emploi du SCRT et agissent conformément aux directives du chef SDRT auquel ils rendent compte de leur activité* »⁴⁷³. Dès lors, ils échappent complètement à leur hiérarchie militaire locale. La note conjointe envisage cependant le maintien de quelques liens puisqu'ils « *constituent des interlocuteurs naturels et quotidiens des commandants territoriaux de la gendarmerie (...) et qu'ils relèvent de la responsabilité administrative du commandant de groupement de gendarmerie départementale pour tout ce qui relève de leur statut* »⁴⁷⁴. Enfin, ces militaires disposent à la fois d'un accès aux fichiers de renseignement du SCRT et de la gendarmerie (accès de niveau élémentaire).

Un peu plus d'une année après leur création initiale, des antennes du renseignement territorial sont installées au sein des plateformes aéroportuaires⁴⁷⁵. Au regard de leur positionnement spécifique, ces antennes ne sont pas seulement concentrées sur la détection de la radicalisation mais couvrent la totalité du champ du renseignement territorial. Dans la continuité, cette nouvelle doctrine se généralise à la majorité des ART. Ainsi, elles ne sont plus

471 Note conjointe DGGN – DGPN n° 11360 du 112 décembre 2015 relative à la mise en œuvre du plan de renforcement des moyens de lutte anti-terroriste.

472 *Idem.*

473 *Idem.*

474 *Idem.*

475 Elles sont créées au sein des aéroports de Bâle-Mulhouse, Beauvais-Tillé, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte-d'Azur, Toulouse-Blagnac, Orly et Roissy-Charles-de-Gaulle.

seulement des outils de détection de la radicalisation mais des services également compétents sur l'ensemble des thématiques couvertes par le SCRT. De même, il n'est pas exclu que les militaires affectés dans ces antennes soient engagés dans les zones de compétence de la police nationale. Ces nouvelles orientations affaiblissent encore davantage la chaîne intégrée de l'arme dont l'ensemble des informations est désormais capté avant même leur centralisation.

3. Une évaluation du dispositif encore trop précoce

Le dispositif des antennes du renseignement territorial a fait l'objet de quelques évaluations non publiées. Elles portaient à la fois sur leur activité (nombre de notes rédigées, nombre d'individus suivis, part des engagements en zone police...) et leur fonctionnement (notamment la fréquence des contacts avec le SDRT et les unités de gendarmerie). Pour le SCRT, le bilan des ART « s'avère très positif »⁴⁷⁶.

Pour les militaires affectés dans ces structures, il peut être parfois plus nuancé⁴⁷⁷. Certains peuvent se sentir isolés tant vis-à-vis d'un SDRT parfois très éloigné de leur implantation géographique que des unités territoriales qui les considèrent parfois comme un service extérieur. Dans d'autres structures, il a pu exister de réelles tensions entre les militaires des antennes et des fonctionnaires des SDRT qui percevaient mal leur création. Ainsi, dans une ART de l'Est de la France, les militaires se sont ouvertement plaints du traitement qu'il leur était réservé, qui visait à freiner le plus possible leur action (non transmission des demandes de techniques de renseignement, absence d'accès au fichier...). Sans aller jusqu'à ce cas extrême, d'autres insistent sur leur positionnement « inconfortable » marqué d'une part par une demande de discrétion des SDRT et de l'autre, une hiérarchie de la gendarmerie « qui demande des comptes ».

Malgré ces quelques points négatifs, il ressort que l'immense majorité des militaires affectés dans les antennes du renseignement territorial souhaite y rester. Beaucoup vantent « une formation et des stages de qualité » ainsi « qu'une spécialisation qui permet de s'investir

476 FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition, à huis clos, de M. Jérôme Léonnet, chef du service central du renseignement territorial », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n°26, Assemblée nationale, 19 mai 2016, p. 5.

477 Les éléments ci-après ont été recueillis auprès de certaines antennes du renseignement territorial au travers d'un questionnaire.

pleinement dans la discipline à la différence de la gendarmerie ». Néanmoins, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur « leur traitement vis-à-vis de l'avancement dans les grades » et des « capacités à rester plusieurs années » dans ce type d'unité.

Pour la gendarmerie, il semble que le bilan des antennes du renseignement territorial soit plus que nuancé. D'un côté les militaires affectés dans ces structures donnent satisfaction, de l'autre elles font « *complètement doublon avec la chaîne métier de l'institution en assurant souvent au profit d'une compagnie de gendarmerie l'animation du renseignement mais au bénéfice d'une structure étrangère à l'institution. Elles brouillent la visibilité du dispositif autant pour les partenaires extérieurs qu'au sein même de l'institution* »⁴⁷⁸. Pour tendre vers l'installation d'un dispositif bénéfique pour l'institution, il aurait peut-être fallu limiter dans le temps ce type d'affectation (5 ans par exemple) afin que l'arme puisse bénéficier en retour de leur expérience au profit de ses propres structures.

Section 2 : De la coopération à la fusion, quelle pérennité d'une organisation du renseignement de proximité peu lisible ?

La croissance permanente du SCRT, tant dans son maillage géographique que dans ses effectifs, pose bien évidemment la question de la pertinence du maintien d'une organisation du renseignement de proximité autour de deux entités déséquilibrées et parfois concurrentes. La permanence de ce modèle ne facilite pas la fluidité des échanges et nécessite la mise en place d'arbitrages à différents échelons (A). Conscients de ces limites, plusieurs observateurs militent pour une fusion des structures puisque le SCRT serait également « *le service de renseignement de la direction générale de la gendarmerie nationale* »⁴⁷⁹ (B).

478D'après un entretien réalisé avec M. Arnaud COUPRY, administrateur civil, détaché de la DGSE à la SDAO, le 17 mai 2019.

479RESSIGUIER (M.) et MORENAS (A.), *op. cit.*, p. 273.

A. Une coopération artificielle qui nécessite des arbitrages permanents

L'organisation actuelle du renseignement de proximité se caractérise par une multiplicité des acteurs. Si le législateur a entrepris une première ébauche de rationalisation en centralisant l'analyse et la diffusion de l'information par le SCRT tout en donnant à la gendarmerie un rôle de contributeur, l'absence d'arbitrages sur de nombreux périmètres et compétences semble préjudiciable (1). Pour faciliter les échanges, de nombreuses structures de coopération ont vu le jour à différents échelons. En l'absence de décisions sur l'organisation générale des services, elles permettent d'entretenir artificiellement un certain *statu quo* de façade (2).

1. La difficile identification des périmètres de compétences institutionnels entre la gendarmerie et le SCRT

Le renseignement de proximité ou territorial repose essentiellement sur l'action de quatre services du « deuxième cercle » que sont la SDAO, le SCRT, la DRPP et les services du « service national du renseignement pénitentiaire » (SNRP). Le périmètre des compétences pour la quasi-totalité de ces services a été clairement défini.

Pour la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), ses attributions sont détaillées à l'article 2121-9 de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale. Ainsi, elle « *est chargée de la recherche, de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le préfet de police dans les domaines institutionnel, économique et social, ainsi qu'en matière de phénomènes urbains violents et dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public et le fonctionnement des institutions dans la capitale et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne* »⁴⁸⁰. De même, elle « *concourt à l'activité de la direction générale de la sécurité intérieure pour la prévention des actes de terrorisme et pour la surveillance des individus, groupes, organisations et phénomènes de société susceptibles, par leur caractère radical, leur inspiration ou leurs modes d'action, de porter atteinte à la sécurité nationale* »⁴⁸¹. Cette compétence exclusive sur le renseignement parisien et de la petite

480 Arrêté du 6 juin 2016 portant règlement général d'emploi de la police nationale, art. 2121-9.

481 *Idem*.

couronne est par ailleurs rappelée dans les décrets relatifs au SCRT qui l'excluent de ces départements⁴⁸². Il convient toutefois de mentionner que des évolutions sur ce point sont attendues dans les prochaines semaines dans le cadre des projets de réforme de la Préfecture de police de Paris⁴⁸³.

Les attributions du Service national du renseignement pénitentiaire sont elles aussi relativement bien circonscrites puisqu'elles s'adosent à « *l'exercice des missions qui sont assignées à l'administration pénitentiaire envers les personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire en application de l'article 2 de la loi du 24 novembre 2009* »⁴⁸⁴. Les missions concernent donc exclusivement les personnes confiées à la justice. Il peut alors s'agir des personnes écrouées mais aussi celles suivies par les « services pénitentiaires d'insertion et de probation » (SPIP) ou encore ceux faisant l'objet d'une surveillance électronique.

En revanche, les périmètres de compétences entre la gendarmerie nationale et le SCRT sont plus flous. Si le second dispose d'une compétence « *sur l'ensemble du territoire national* »⁴⁸⁵ (en dehors de l'exception parisienne), pour la première « *l'ensemble de ses missions, civiles et militaires, s'exécute sur toute l'étendue du territoire national* »⁴⁸⁶. La gendarmerie comme le SCRT ne reconnaissent donc pas dans leur mission de renseignement des zones de compétence à l'instar des missions d'ordre public ou de police judiciaire. De fait, les deux institutions sont légitimes à travailler sur les mêmes thématiques et sur des territoires identiques. Par ailleurs, si le SCRT « *assure la centralisation et la diffusion des informations aux autorités* »⁴⁸⁷, les commandants de groupement de gendarmerie départementale « *rendent compte de l'exécution et des résultats de leurs missions* »⁴⁸⁸ au préfet. Les deux institutions sont donc théoriquement légitimes à communiquer des éléments relatifs au renseignement à l'autorité administrative. Cette situation a donc entraîné un besoin de créer des structures de liaison et de coopération à chaque échelon.

482Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, art. 21.

483https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/03/20/grand-menage-avant-reprise-en-main-a-la-prefecture-de-police_5438680_3224.html, consulté le 3 juillet 2019.

484Décret n° 2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du Code de la sécurité intérieure, art. 2.

485Décret n° 2013-728 du 12 août 2013, *op. cit.*

486Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, art. 1^{er}.

487Décret n° 2013-728 du 12 août 2013, *op. cit.*

488Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, art. 6.

2. La mise en place forcée de structures de liaison et de coopération artificielles

Dès 2012, l'affaire Merah a mis en exergue l'importance « *d'améliorer la coordination entre les services* »⁴⁸⁹. Cet impérieux besoin est de nouveau rappelé lors de l'attentat de Saint-Quentin-Fallavier en Isère en 2015 qui révéla de nouveau « *un réel problème de coordination entre la DGSI et les services territoriaux de police et de gendarmerie* »⁴⁹⁰.

Pour répondre à cette exigence, la gendarmerie et le SCRT ont mis en place des instances internes de coordination. Tout d'abord, consécutivement à la réforme du renseignement intérieur de 2013, « *un adjoint de gendarmerie seconde le chef du SCRT, tandis que la SDAO accueille un commissaire et un capitaine de police* »⁴⁹¹. Ensuite, aux niveaux départemental, régional et zonal, des « bureaux de liaison » sont organisés chaque semaine entre les deux institutions. Dans une circulaire de 2014, la direction générale de la gendarmerie a rendu obligatoire cette entrevue « *qui prend la forme d'une réunion hebdomadaire permettant d'échanger le renseignement et les informations opérationnelles, de détecter les phénomènes émergents, de formaliser et de détailler les commandes réciproques, afin de couvrir tout le territoire et d'éviter les doublons* »⁴⁹². Cette organisation est déclinée à chaque échelon hiérarchique⁴⁹³. Enfin, sur la forme, « *depuis 2014, toutes les productions écrites par le RT affichent le double sigle de la police et de la gendarmerie et sont transmises en temps réel aux échelons centraux et territoriaux de la gendarmerie nationale* »⁴⁹⁴.

Si en théorie ces mécanismes permettent de s'assurer d'une bonne coordination entre les deux institutions, ils se heurtent parfois à des réticences personnelles et à des enjeux de positionnement institutionnel. Ainsi, pour la Délégation parlementaire au renseignement, les nominations croisées de personnels n'apparaissent pas nécessairement comme une solution. En effet, selon les parlementaires, l'intégration d'un gendarme à l'échelon central et dans chaque service départemental en 2010 « *n'a pas produit des résultats satisfaisants* »⁴⁹⁵. Par ailleurs, les

489« Affaire Merah, Réflexions et propositions », Ministère de l'Intérieur, 19 octobre 2012, disponible sur <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000576.pdf>

490https://www.challenges.fr/france/en-direct-attentat-en-isere-un-mort-et-plusieurs-blesses_47939, consulté le 6 mai 2019.

491SOULLEZ (C.), *Le renseignement. Histoire, méthodes et organisation des services secrets*, Éditions Eyrolles, Paris, 2017, p. 119.

492Circulaire n°119500/GEND/DOE/SDAO du mai 2014 relative aux conditions d'exécution par la gendarmerie de sa mission de renseignement.

493Voir organigramme en annexe n°15.

494GOURNAC (A.) et BOUTANT (M.), *op. cit.*, p. 40.

495URVOAS (J.-J.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014 », Assemblée nationale, n°2482, Sénat n° 201, 18 décembre 2014, p. 115.

relations avec la gendarmerie « ont connu des périodes de réelle tension »⁴⁹⁶. Dès 2015, un rapport d'un syndicat de police souligne que « les gendarmes, aux méthodes intrusives au sein du renseignement, font l'unanimité contre eux au sein de l'ensemble des services de police »⁴⁹⁷. Plus récemment, ce fut aussi le cas lors des opérations préparatoires à l'évacuation de la « ZAD de Notre-Dame-des-Landes » où les gendarmes voyaient d'un mauvais œil l'incursion des services du renseignement territorial sur un dispositif dont ils avaient la charge⁴⁹⁸. Pour les gendarmes, ces tensions sont peut-être générées par le fait qu'il peuvent se sentir comme les « nouveaux supplétifs du SCRT »⁴⁹⁹. En synthèse, les parlementaires ont plusieurs fois souligné « que ces mécanismes de coordination sont insuffisants pour garantir l'efficacité de l'organisation administrative actuelle [parce qu'ils] reposent avant tout sur la bonne volonté des différents directeurs [et qu'ils] ne semblent pas avoir permis de mettre fin au climat de défiance entre les services au plan territorial »⁵⁰⁰.

B. La question de la fusion des services où la difficile réforme de l'organisation du renseignement de proximité

Ces dernières années et dans un contexte de lutte contre le terrorisme, nombreuses sont les études qui portent sur l'organisation des services de renseignement. Celles qui s'intéressent au renseignement de proximité sont surtout initiées par des parlementaires, que ce soit lors de commissions d'enquête ou au travers de rapports. Ainsi, pour dépasser les clivages et les tensions entre les deux forces, certains militent pour une fusion des structures entre la SDAO et le SCRT (1). Cette logique de mutualisation est par ailleurs encouragée par la Cour des Comptes qui y voit un gage d'efficience (2). Cette vision relativement technocratique peut sembler séduisante. Elle méconnaît pourtant les identités culturelles et les besoins des deux forces (3). Si dans de précédents développements nous avons pu entrevoir un repositionnement de la

496 *Idem*.

497 <http://www.alliancepn.fr/media/les-rivalites-minent-les-services-de-renseignement-10089>, consulté le 3 septembre 2018.

498 <https://www.mediacites.fr/nantes/enquete-nantes/2018/06/07/querelles-policieres-autour-de-la-zad-de-notre-dame-des-landes/> et <http://www.entreprise.news/nddl-quand-policiers-et-gendarmes-se-tirent-dans-les-pattes/> consultés le 2 juillet 2018.

499 <https://www.intelligenceonline.fr/renseignement-d-etat/2018/09/26/les-gendarmes-nouveaux-suppletifs-de-la-dgsi-et-du-scrct,108325253-art>, consulté le 28 septembre 2018.

500 DOMINATI (P.), « Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale » », Commission des finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 32-33.

fonction de renseignement de la gendarmerie, il convient également de s'interroger sur celui du renseignement territorial pour gagner en efficience (4).

1. La fusion des structures, une idée défendue par plusieurs observateurs

La question de la fusion entre la SDAO et le SCRT est posée dès l'automne 2015 dans le cadre d'un rapport parlementaire. Cette orientation se ferait « en contrepartie d'un rattachement de la nouvelle entité aux deux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie »⁵⁰¹. Cette logique conduit à instaurer une nouvelle direction générale au sein du ministère de l'Intérieur, « qui aurait pour avantage supplémentaire d'accroître son indépendance et son autonomie budgétaire et de recrutement (...) et de mettre fin à l'exception parisienne que constitue la DRPP »⁵⁰². Cette nouvelle direction du renseignement territorial serait ensuite « intégrée comme un septième service spécialisé au sein de la communauté du renseignement »⁵⁰³.

Cette orientation est reprise par la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015. Pour les parlementaires, l'objectif est louable. Ainsi, « disposant, à l'image de la DGSI, d'une autonomie accrue, ce nouveau service pourrait recruter plus facilement hors du périmètre de la police nationale et créer des filières de spécialistes du renseignement. La reconnaissance du renseignement de proximité serait ainsi consacrée dans notre organisation administrative et ce dernier intégrerait enfin le premier cercle de la communauté du renseignement en participant aux réunions du Conseil national du renseignement »⁵⁰⁴. S'agissant de la coordination, « passer de quatre à deux services de renseignement intérieur ne signifie naturellement pas ressusciter la dualité DST - « RG » en créant un service concurrent de la DGSI : celle-ci demeurerait le chef de file du renseignement intérieur, avec un droit d'évocation sur les dossiers du renseignement territorial »⁵⁰⁵. Cette idée est largement relayée via des

501 DOMINATI (P.), « Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale » », Commission des finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015, p. 59.

502 *Ibid.*, p. 60.

503 ADAM (P.), « Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016 », Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017, p. 62.

504 FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 », Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016, p. 162.

505 *Idem.*

Think Tanks qui encouragent également cette évolution avec toutefois certaines nuances⁵⁰⁶. M. Ange MANCINI, ancien coordonnateur national du renseignement, est également favorable à « un renseignement territorial qui regroupe gendarmes et policiers sous une autorité unique [car] la gendarmerie couvre 85 % du territoire et doit être partie prenante d'une direction centrale du renseignement territorial »⁵⁰⁷.

La Délégation parlementaire au renseignement est quant à elle réticente à une telle évolution. Selon elle, « trop de réformes successives nuit à l'efficacité des services et à leur coordination, même s'il s'agit de mettre en place une ligne hiérarchique plus forte »⁵⁰⁸. De même, « une telle réforme risquerait de perdre en efficacité dans la collecte de l'information de proximité qui repose sur un maillage beaucoup plus vaste que les seuls services en charge du renseignement territorial, c'est-à-dire sur l'ensemble des unités de base de la Police et de la Gendarmerie »⁵⁰⁹. Pourtant, cette orientation semble-t-il fructueuse s'inscrit en cohérence avec les recommandations de la Cour des Comptes.

2. Une orientation qui dépasse les préconisations de mutualisation et de rationalisation de la Cour des Comptes

La rationalisation de la répartition des compétences entre la police et la gendarmerie nationales fait régulièrement l'objet de rapports officiels précédemment cités. Si cette problématique est ancienne, on assiste à une accélération des incitations à mutualiser les efforts entre les deux forces depuis l'intégration définitive de la gendarmerie au sein du ministère de l'Intérieur. Implicitement, il semble que la fonction de renseignement s'inscrive dans ce mouvement.

Ainsi, dès 2011, la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales fait l'objet d'un rapport de la Cour des Comptes qui, quelques années

506« Regrouper au sein d'un même service de renseignement intérieur : • Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSI) et Service central du renseignement Territorial (SCRT) fusionnés en une Direction centrale du renseignement intérieur et territorial (DCRIT) ; • Sous-direction de l'Anticipation Opérationnelle (SDAO) de la Gendarmerie et bureau de Renseignement de l'Administration Pénitentiaire, désormais placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. » in <https://sd-magazine.com/avis-experts/linstitut-montaigne-appelle-les-pouvoirs-publics-a-repenser-la-securite-nationale-et-europeenne>, consulté le 9 janvier 2017.

507VADILLO (F.) et PAPAEMMANUEL (A.), *op. cit.*, p.101.

508ADAM (P.), « Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016 », Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017, p. 63.

509Idem.

seulement après les redéploiements issus de la « *révision générale des politiques publiques* » et de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure 2006-2009, souligne un besoin « *de réformes d'organisation visant à un meilleur emploi des capacités opérationnelles disponibles* »⁵¹⁰. Au-delà de la question géographique, la Cour demande dans ce rapport que soit initiée « *une réflexion sur les moyens rares (équipes cynophiles, plongeurs...) et les fonctions spécifiques (secours en montagne, brigades motocyclistes, etc.) pour envisager une attribution à l'une seulement des deux forces* »⁵¹¹. Dans un rapport concomitant, elle développe toute une réflexion sur la mutualisation entre les deux forces⁵¹². Dans son étude, la Cour ne porte son attention que sur des fonctions supports ou d'appui. En effet, elle évoque un besoin de rapprochement en matière de police technique et scientifique « *pour assurer une meilleure complémentarité des installations (...), la mutualisation relativement poussée de leurs achats de véhicules (...), la création d'un service commun baptisé ST(SI)² dans le domaine des transmissions et des système d'information (...) et les achats d'armements comme symbole des premières mutualisations réussies* »⁵¹³.

Si dans un premier temps les incitations portent sur les fonctions relativement techniques, une nouvelle dynamique est initiée en 2014 lorsque la Cour des Comptes développe une analyse sur la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationale⁵¹⁴. Dans ce document, elle « *estime que l'organisation des missions de police judiciaire se caractérise par une complémentarité encore insuffisante des services de police et des unités de gendarmerie qui y contribuent (...) et une répartition des effectifs déséquilibrée entre leurs services territoriaux qui appelle des corrections* »⁵¹⁵. Les magistrats de la rue Cambon insistent sur « *une situation de concurrence, seulement régulée par l'autorité judiciaire (...) qui a un impact négatif sur l'emploi des moyens* »⁵¹⁶. Pour dépasser cette situation, il est ainsi préconisé « *d'évoluer vers une répartition géographique ou thématique des champs d'investigation judiciaire de la police et de la gendarmerie en matière de criminalité organisée. Un protocole cadre de répartition des compétences judiciaires, commun aux deux forces, pourrait être conclu avec le ministère de la Justice* »⁵¹⁷.

510 Cour des Comptes, « La redéfinition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationale », octobre 2011, p. 111.

511 *Ibid.*, p. 118.

512 Cour des Comptes, « La mutualisation entre la police et la gendarmerie nationale », octobre 2011.

513 *Ibid.*, p. 9-10.

514 Cour des Comptes, « La fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationale », référé n° 71433, 22 décembre 2014.

515 *Ibid.*, p. 1.

516 *Ibid.*, p. 3-4.

517 *Idem.*

La fonction de renseignement s'inscrit implicitement dans cette logique et la dépasse même. En effet, pour cette mission, le protocole cadre existe déjà puisque la gendarmerie « contribue à la mission de renseignement »⁵¹⁸ et le SCRT « centralise et diffuse l'information »⁵¹⁹. Si la question d'une « répartition géographique ou thématique » se pose également, elle semble toutefois moins prégnante car la gendarmerie s'inscrit dans une logique de complémentarité, « les missions des deux services ne se situant pas dans un registre identique »⁵²⁰. Par ailleurs, la mixité plus importante en matière de renseignement que de police judiciaire⁵²¹ permet peut-être d'éviter « une répartition déséquilibrée des effectifs ». Enfin, la concentration des efforts des ressources humaines au profit du SCRT⁵²² explique aussi probablement les raisons pour lesquelles la Cour des Comptes n'a pas été sollicitée pour réaliser une étude sur une fonction qui tend à se rationaliser peu à peu.

En synthèse, la Cour des Comptes n'encourage pas nécessairement une fusion de certaines fonctions opérationnelles des forces de police. Les arbitrages réalisés semblent s'inscrire pleinement dans la logique de ses préconisations. Pour la gendarmerie, il paraît dangereux de s'inscrire dans une telle perspective puisque au-delà « d'entraîner un affaiblissement »⁵²³ de l'arme, elle créerait un précédent important susceptible de s'appliquer à d'autres missions comme la police judiciaire, remettant ainsi en cause la dualité du modèle policier français.

518Loi 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, art. 1^{er}.

519Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique, art. 4.

520FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition, à huis clos, du général Pierre Sauvegrain, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle, et de M. Olivier Métivet, son adjoint », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n°27, Assemblée nationale, 23 mai 2016, p. 11.

521En dehors du cas des « groupes interministériels de recherches » (GIR), la mixité dans les services de police judiciaire est uniquement visible dans les offices centraux mais dans des proportions moindre que pour le SCRT.

522Le renforcement des moyens « gendarmerie renseignement » se concentre quasi-exclusivement au profit du SCRT. Voir annexe n°11.

523FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, p. 11.

3. Une logique qui méconnaît partiellement les identités culturelles et les besoins des institutions

La fusion de la SDAO et du SCRT semble être une réponse relativement simpliste à une problématique plus globale. C'est en substance ce que souligne le ministre de l'Intérieur de l'époque en écartant tout de suite cette orientation. En effet, selon lui, « *la SDAO et le SCRT sont des structures complémentaires et [il craint] qu'une fusion prive la gendarmerie de sa capacité de renseignement sans améliorer pour autant le renseignement territorial. La SDAO joue un rôle central dans la gestion des événements en zone gendarmerie, grâce à deux structures indispensables. Le premier pilier en est le centre d'opérations et de renseignement de la gendarmerie, qui suit en direct l'ensemble des opérations conduites par les gendarmes, plus de 8000 par jour, soit 2,9 millions par an. Le second pilier est le centre d'analyse et d'exploitation, qui joue un rôle d'anticipation. Il ne faut pas reproduire ce qui a été fait en 2008. Je tiens à maintenir tous les capteurs ouverts sur le territoire national. Ce qui n'empêche pas d'introduire, comme nous l'avons fait, des gendarmes dans le SCRT de manière à créer les conditions d'un rapprochement entre les structures* »⁵²⁴. Le ministre le souligne encore devant la représentation nationale, lorsqu'il affirme que la SDAO est « *avant tout un service destiné aux chefs opérationnels de la Gendarmerie, auxquels il transmet chaque jour les informations nécessaires pour conduire leurs opérations dans des conditions optimales* »⁵²⁵.

Au sein de la gendarmerie, le sous-directeur de l'anticipation opérationnelle a également balayé cette idée. Selon lui, « *il ne faut pas réduire la question du renseignement à la seule lutte contre le terrorisme. À titre d'exemple, la SDAO fournit à la gendarmerie nationale un renseignement opérationnel indispensable en matière de préparation des interventions de la gendarmerie mobile dans les grands événements. Fusionner ce service avec le Service central du renseignement territorial au sein d'une direction qui serait alors probablement rattachée à la police nationale, priverait la direction générale de la gendarmerie nationale de cette source indispensable de renseignement* »⁵²⁶. Il ajoute que malgré la fusion entre les deux services, « *il sera toujours nécessaire de faire remonter de l'information et de préparer des opérations* »⁵²⁷. A cette réponse, les parlementaires rétorquent

524 FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition, ouverte à la presse, de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n°33, Assemblée nationale, 2 juin 2016, p.18.

525 Discours de M. Bernard Cazeneuve, Ministre de l'Intérieur au Sénat, lors du débat sur les moyens du renseignement intérieur, le 23 mars 2016.

526 GOURNAC (A.) et BOUTANT (M.), « Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2017, adopté par l'Assemblée nationale », « Tome XI Sécurité : gendarmerie nationale », Sénat, n°142, 24 novembre 2016, p. 40.

527 FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition à huis-clos du général Pierre Sauvegrain, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale (SDAO), et de M. Olivier Métivet,

que l'on pourrait « *distinguer le renseignement pur de l'opérationnel* »⁵²⁸. En éludant cette question, le sous-directeur semble admettre implicitement qu'il serait possible de revoir certains éléments de doctrine de l'arme.

En effet, et il s'agit là d'un biais important, la gendarmerie n'a pas nécessairement distingué dans son organisation ce qui relève du renseignement et de l'information opérationnelle. Cette dernière est consubstantielle à son identité. Ainsi, la gendarmerie nationale est une institution militaire qui en adopte les réflexes. En matière de gestion de l'information, ils sont doubles : le souci du compte-rendu d'une part et comme le souligne le chef du SCRT, « *la SDAO est un service très efficace de remontée de l'information* »⁵²⁹ ; de l'autre, la logique de planification des opérations qui s'appuie sur une fonction « *connaissance de l'adversaire-anticipation* » comme évoquée supra dans les propos du sous-directeur. En d'autres termes, si fusion il doit y avoir, elle ne sera que partielle puisque la gendarmerie ne pourra pas se passer d'une entité chargée de l'information opérationnelle. Nous avons évoqué dans de précédents développements que cette fonction peut reposer sur une structure plus cohérente avec son identité⁵³⁰. Dans ce contexte, la mission d'information des autorités extérieures à l'arme pourrait être complètement laissée à la diligence du SCRT moyennant une mixité accrue dans ses effectifs. Une telle évolution nécessite peut-être de repenser le positionnement du SCRT au sein de la DGPN.

4. Le positionnement du SCRT au sein de la direction centrale de la sécurité publique en question

Pour la gendarmerie, il semble que l'évolution de sa place dans l'organisation du renseignement de proximité ne passe pas par une fusion des structures qui l'affaiblirait considérablement, mais par la mise en œuvre d'arbitrages clairs des périmètres de compétences avec le SCRT. Pour qu'elle accepte de céder potentiellement une part de ses prérogatives, il semble indispensable de repenser le positionnement administratif du SCRT.

son adjoint », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n° 27, 23 mai 2016, p. 11.

⁵²⁸*Idem*.

⁵²⁹FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition, à huis clos, de M. Jérôme Léonnet, chef du service central du renseignement territorial », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n°26, 19 mai 2016, p. 8.

⁵³⁰Voir chapitre 2 du titre 1^{er} de la présente partie et se référer à l'annexe n°14.

Le service central du renseignement territorial est aujourd'hui subordonné à la DCSP, alors que les ex-RG dépendaient d'une direction centrale autonome. Cette réorganisation s'appuyait alors sur « *une différenciation purement artificielle entre renseignement en milieu fermé et renseignement en milieu ouvert, le premier domaine était confié à la DCRI et le second à la Sous-direction de l'Information Générale (SDIG) rattachée à la DCSP* »⁵³¹ puis, dans un premier temps seulement, au SCRT. Dès lors, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) était « *chargée de la recherche, de la centralisation et de l'analyse des renseignements destinés à informer le représentant de l'État et le gouvernement dans les domaines institutionnel, économique et social, ainsi qu'en matière de phénomènes urbains violents et dans tous les domaines susceptibles d'intéresser l'ordre public* »⁵³². Comme ont pu le souligner certains députés⁵³³, il s'agissait également derrière cette stratégie d'orienter l'action des SDIG vers la lutte contre la délinquance, dans un contexte politique marqué par les questions d'insécurité. « *Les points communs entre les ex-RG et la sécurité publique sur certains thèmes, comme les violences urbaines, a pu laisser croire aux concepteurs de la réforme que le rapprochement serait bénéfique* »⁵³⁴. C'est la raison pour laquelle les fonctionnaires ont pu être un temps limités dans leurs actions et principalement orientés vers la lutte contre l'économie souterraine (dont le trafic de stupéfiants) et les bandes.

Si, dans les départements, le chef du service départemental du renseignement territorial est « *l'adjoint du directeur départemental de la sécurité publique* »⁵³⁵, lui donnant par là une très relative indépendance, le positionnement du renseignement territorial au sein de la DCSP suscite de nombreuses critiques. Tout d'abord, « *les cultures et pratiques professionnelles sont très différentes entre les deux services. La sécurité publique vit souvent dans l'urgence et est très portée sur l'opérationnel. L'information générale a une vision à moyen terme. Le recul sur les événements, l'analyse et la proactivité sont des compétences essentielles à un tel service* »⁵³⁶. Par ailleurs, la subordination du renseignement territorial à la DCSP crée « *un filtre supplémentaire : le DDSF ou la DCSP, n'ont pas toujours envie que certaines informations pouvant nuire à l'appréciation de leur activité soient communiquées* »⁵³⁷. D'ailleurs, « *certaines préfets se sont ainsi plaints du ralentissement de la circulation de l'information et de la limitation de la liberté d'analyse qui résultent*

531 <http://www.unitesgppolice.com/sites/default/files/pdf/dfe31d7b.pdf>, consulté le 20 décembre 2017.

532 Circulaire NOR INT/K/08/00139/C du 21 juillet 2008 portant sur la réorganisation des services de renseignement du ministère de l'Intérieur ; mise en place de l'organisation territoriale.

533 URVOAS (J.-J.) et VERCHÈRE (P.), *op. cit.*, p. 141.

534 SOULLEZ (C.), *op. cit.*, p. 90.

535 SUEUR (J.-P.), Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013, Assemblée nationale n°1886 et Sénat n°462, 16 avril 2014, p.13.

536 SOULLEZ (C.), *op. cit.*, p. 90.

537 *Idem*.

du rattachement à la sécurité publique »⁵³⁸. Ensuite, ce rattachement administratif entrave l'autonomie du service dans la gestion de leurs ressources humaines. Bien que « les personnels sont en théorie spécifiquement affectés à la sous-direction de l'information générale, il est arrivé que des directeurs départementaux de la sécurité publique aient recours à eux pour la réalisation de missions d'ordre public, en dehors de leur champ de compétence »⁵³⁹. Ce besoin d'indépendance est d'ailleurs régulièrement revendiqué par les syndicats policiers⁵⁴⁰. Dès 2015, certains encouragent même « de recréer une direction générale du renseignement » tout en proposant « la solution intermédiaire qui consisterait à créer une direction centrale du renseignement territorial »⁵⁴¹.

Dans ce contexte, il semble que le SCRT dans l'organisation actuelle n'offre pas suffisamment de garanties dans son indépendance vis-à-vis de la DCSP. Il s'agit là d'une difficulté évidente dans les relations avec la gendarmerie puisqu'elle crée une situation d'inégalité entre deux institutions au niveau local, entre les groupements de gendarmerie départementale et les directions départementales de sécurité publique. En effet, alors que la gendarmerie serait susceptible de se reposer davantage sur le renseignement territorial, la relation hiérarchique de ce dernier avec les DDSP pourrait interagir dans les équilibres (orientation du service principalement en zone de compétence de la police, droit de regard sur le recrutement, filtre des informations...). En tout état de cause, si la gendarmerie entend, au travers des moyens qu'elle apporte, être davantage considérée comme un « actionnaire » du SCRT plutôt qu'un « client », elle doit intervenir dans la définition de la gouvernance, l'emploi et le budget du SCRT. L'organisation actuelle des services ne permet de réaliser un tel pilotage. Dès lors, il convient de réfléchir à un nouveau positionnement du SCRT avec une doctrine renouvelée qui puisse enfin satisfaire aux attentes des deux forces. En conséquence, la réorganisation du renseignement de proximité vers davantage de mutualisation passe en premier lieu par un repositionnement du SCRT *a minima* au sein d'une direction centrale de la DGPN.

538URVOAS (J.-J.) et VERCHÈRE (P.), op. cit., p. 149.

539*dem.*

540<http://www.unitesgppolice.com/audience-dcsp-r%C3%A9forme-du-renseignement> et <https://www.scsi-pn.fr/archives/2219>, consultés le 26 août 2018.

541CIOTTI (E.) et MENNUCCI (P.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes », Assemblée nationale, n°2828, 2 juin 2015, p. 418.

Conclusion du chapitre

Plus que la coopération, l'intégration de la gendarmerie au sein du SCRT est au cœur de la stratégie de développement de sa fonction de renseignement. Considérant les déséquilibres importants qu'elle induit, conduisant à l'installation définitive d'un modèle asymétrique et d'une perte d'influence de l'institution, il ne semble pas que cette situation repose totalement sur un choix volontaire de la gendarmerie. La répartition actuelle des compétences et des moyens de la gendarmerie vis-à-vis du SCRT entraîne une indéniable paupérisation du renseignement au sein de l'institution.

Prenant acte de ces équilibres, certains évoquent une fusion des structures qui viendrait entériner un engrenage déjà bien avancé. Si cette perspective semble pour l'heure écartée, il convient toutefois de s'interroger sur l'avenir de la fonction de renseignement interne à l'arme. En cas de poursuite du processus d'intégration au sein du SCRT, il semble indispensable de revoir le positionnement administratif de ce dernier afin d'éviter une relégation plus importante de la gendarmerie sur cette fonction. D'ailleurs, comme le souligne les parlementaires, *« l'efficacité de la réorganisation du renseignement territorial et la capacité de celui-ci (...) à capter au plus près du terrain les « signaux faibles » (...) constituent un défi particulièrement ardu. C'est sur sa capacité à relever ce défi que la réforme du renseignement intérieur et, en particulier, la réorganisation de la fonction renseignement de la gendarmerie nationale, devra être évaluée dans les prochaines années »*⁵⁴². Cependant, il semble bien que du point de vue de la gendarmerie, *« toute forme de « rationalisation » consistant à dévitaliser une force au profit de l'autre serait pernicieuse, dangereuse pour l'équilibre de [la] sécurité intérieure »*⁵⁴³.

542GOURNAC (A.) et BOUTANT (M.), « Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2017, adopté par l'Assemblée nationale », « Tome XI Sécurité : gendarmerie nationale », Sénat, n°142, 24 novembre 2016, p. 40.

543TEISSIER (G.), « Audition du général Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, dans le cadre du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale », Commission de la défense et des forces armées, compte-rendu n°43, 6 mai 2009, p. 5.

Chapitre 2 : La coordination, un enjeu majeur qui dépasse celui du renseignement de proximité

Dans le contexte de l'évolution des menaces auxquelles l'État doit faire face, la coordination entre l'ensemble des services de renseignement est érigée comme un enjeu majeur de cette politique publique. La création du poste de coordonnateur national du renseignement en 2017 au périmètre missionnel étendu⁵⁴⁴, marque un certain aboutissement de cette ambition, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La gendarmerie, de part son positionnement sur l'ensemble du spectre de la sécurité nationale⁵⁴⁵, est ainsi amenée à coopérer avec tous les services de la communauté française du renseignement. En effet, sur le territoire national comme à l'extérieur, son action interagit avec les services spécialisés tant militaires que civils. Il apparaît toutefois que le niveau de fluidité des échanges fluctue en fonction de ceux-ci. Des évolutions positives sont toutefois attendues dans les prochains mois (**section 1**).

Au regard de cette situation, il convient de s'interroger pour savoir si la situation constatée en matière de coopération sur le renseignement criminel et la police judiciaire ne peut-elle pas constituer une source d'inspiration pour faire évoluer ce point (**section 2**).

Section 1 : Une coopération fluctuante avec les services spécialisés de renseignement

Si les différentes réformes du renseignement n'ont pas totalement bouleversé les relations de la gendarmerie avec les services spécialisés de renseignement, force est de constater que cet enjeu est toutefois devenu une question importante pour le renseignement intérieur. Ainsi, alors que les relations apparaissaient jusqu'alors très distantes, nous avons assisté à un certain rapprochement, encore insuffisant, avec la direction générale de la sécurité intérieure (**A**). Cette situation tranche singulièrement avec celle constatée pour les services de

544 Articles R 1122-6 et suivants du Code de la défense.

545 « Elle participe à la défense de la patrie et des intérêts supérieurs de la nation, notamment au contrôle et à la sécurité des armements nucléaires. L'ensemble de ses missions, civiles et militaires, s'exécute sur toute l'étendue du territoire national, hors de celui-ci en application des engagements internationaux de la France, ainsi qu'aux armées », Loi 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie, art. 1^{er}.

renseignement militaire au sein desquels la gendarmerie est depuis plus longtemps intégrée **(B)**. La coopération avec les autres services du « premier cercle » semble davantage relever de l'opportunité **(C)**.

A. Un rapprochement récent avec la DGSJ encore largement perfectible

Bien que la DGSJ soit désormais une direction générale autonome du ministère de l'Intérieur⁵⁴⁶, évolution qui devait permettre de diversifier le profil de ses effectifs en intégrant éventuellement des gendarmes, force est de constater que l'institution en reste globalement tenue à l'écart **(1)**. Si certaines décisions ont pu faire évoluer cette situation à la marge **(2)**, de nouvelles opportunités laissent croire à une amélioration de la situation.

1. La gendarmerie longtemps tenue à l'écart de la DGSJ

« Le rôle de la gendarmerie dans le renseignement intérieur a toujours été un sujet délicat du fait des relations parfois délicates avec la police nationale qui estimait que ce domaine relevait de sa seule compétence via la DCRI »⁵⁴⁷. Les frictions entre les deux forces ne sont pas récentes. Les rapports parlementaires consécutifs aux « affaires Corses » de la fin des années 1990 avaient déjà mis en évidence « les défauts de coordination »⁵⁴⁸ à propos de l'échange de renseignements entre les deux institutions.

La mise à l'écart de la gendarmerie sur cette thématique est d'ailleurs ouvertement assumée par le directeur général de la police nationale en 2009 qui considère « *qu'en essayant de récupérer des « parts de marché » dans ce domaine, [la gendarmerie commet] une erreur*

546Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.

547<https://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/gendarmerie-se-dote-d-direction-renseignement-trop-dire-actualise-7288>, consulté le 21 mai 2017.

548COURTOIS (J.-P.), « Rapport de la commission d'enquête sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 19 mai 1999 », Sénat, n°69, novembre 1999, p. 93.

opérationnelle fondamentale »⁵⁴⁹. Malgré les critiques naissantes sur les « ratés »⁵⁵⁰ de la DCRI, le DGPN soutient également « qu'il ne souhaite pas que la gendarmerie vienne polluer des coopérations qui marchent à la perfection »⁵⁵¹. Il semble cependant tolérer que l'institution se contente « de recueillir du renseignement »⁵⁵² au profit de ses services. Ces tensions seraient nées quelques années auparavant, lorsque la gendarmerie a créé le « bureau de la lutte antiterroriste (BLAT) », notamment chargé de « la lutte contre les terrorismes régionaux corse et basque, parce qu'il existe un besoin dans sa zone de compétence »⁵⁵³.

Lorsque intervient la réforme du renseignement intérieur de 2014, les équilibres semblent évoluer. Ainsi, « la DCRI a été transformée à partir d'avril 2014 en direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) pour sortir du giron de la police nationale et devenir une direction générale à part entière du ministère de l'Intérieur. Ce nouveau statut lui permet désormais de disposer d'une plus grande autonomie budgétaire et de recruter des agents hors du seul périmètre de la police nationale et d'avoir recours plus facilement à des spécialistes pour couvrir certains domaines d'activité prioritaires : interprètes, linguistes, analystes, juristes, informaticiens ou encore ingénieurs »⁵⁵⁴. Dans ce contexte, des observateurs avisés semblaient croire que « la gendarmerie pouvait désormais trouver sa place dans cette Direction générale directement rattachée au ministère de l'Intérieur [et que] la création de la SDAO s'inscrivait dans cette logique »⁵⁵⁵. Cette conclusion un peu précipitée oubliait peut-être que la DGSI demeurerait « un service actif de la police nationale »⁵⁵⁶ et que la gendarmerie, en créant la SDAO, entendait logiquement « s'intégrer au dispositif du renseignement territorial »⁵⁵⁷ plutôt que de se positionner au niveau des services spécialisés. D'ailleurs, son directeur général « ne

549TEISSIER (G.), « Audition de M. Frédéric Péchenard, directeur général de la police nationale, dans le cadre du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale », Commission de la défense et des forces armées, compte-rendu n°44, 13 mai 2009, p. 9.

550URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), « Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013, p. 4.

551TEISSIER (G.), *op. cit.*, p. 9.

552*ibid.*, p. 11.

553TEISSIER (G.), « Audition du général Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, dans le cadre du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale », Commission de la défense et des forces armées, compte-rendu n°43, 6 mai 2009, p. 5.

554FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 », Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016, p. 145.

555<https://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/gendarmerie-se-dote-d-direction-renseignement-trop-dire-actualise-7288>, consulté le 21 mai 2017.

556Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, art. 1^{er}.

557ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2015 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°7, Assemblée nationale, 8 octobre 2014, p. 3.

revendique pas l'inclusion de la gendarmerie dans le « premier cercle » du renseignement, car la gendarmerie ne fait pas le même travail que, par exemple, la DGSI »⁵⁵⁸.

Les critiques de la gendarmerie envers la DGSI portent sur deux aspects. D'abord, elle critique son extrême cloisonnement de l'information. C'est ce que souligne implicitement son directeur général devant la représentation nationale lorsqu'il soutient « *qu'il faut aujourd'hui développer un état d'esprit particulier consistant à passer du besoin d'en connaître au devoir de partager. Je ne dis pas que tout doit être mis sur la table mais il faut changer de culture dans le renseignement : le service localement compétent doit savoir quelles menaces sont présentes chez lui, alors que ce n'est pas toujours le cas actuellement. Il arrive en effet que des services découvrent, après un événement ou une opération, que des personnes dangereuses étaient présentes dans leur secteur* »⁵⁵⁹. Ces propos, consécutifs aux attentats de 2015 et de 2016, font écho à l'absence de coordination entre la DGSI et la gendarmerie dans les territoires, où les militaires ont parfois découvert que des individus potentiellement dangereux étaient suivis par les services spécialisés de renseignement sans qu'ils n'en soient informés, laissant ainsi peser un risque sur leur action au quotidien. Ce point avait d'ailleurs été souligné par le directeur général de la gendarmerie⁵⁶⁰. Ensuite, les gendarmes critiquent le caractère hermétique de la DGSI qui s'oppose toujours à voir des militaires intégrer son organisation. Ce grief est porté par le sous-directeur de l'anticipation opérationnelle devant la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015⁵⁶¹. Ce point fait d'ailleurs l'objet d'une recommandation officielle de la Commission⁵⁶².

558 ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le rôle de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité sur le territoire national », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°40, Assemblée nationale, 23 mars 2016, p. 13.

559 ADAM (P.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2017 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°11, Assemblée nationale, 18 octobre 2016, p. 18.

560 « *Par le passé, certaines personnes assignées à résidence en zone gendarmerie n'étaient en effet pas forcément signalées à nos unités, ce qui entraînait des difficultés* » in ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le rôle de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité sur le territoire national », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°40, Assemblée nationale, 23 mars 2016, p. 2.

561 « *Deux sujets me paraissent particulièrement importants. Le premier consiste en l'insertion de gendarmes au sein de la DGSI : à l'instar de notre présence au sein des autres entités du premier cercle, la gendarmerie est favorable au détachement de gendarmes au sein de la DGSI sous une forme qui reste à définir – un officier de liaison ou des analystes* » in FENECH (G.), « Audition à huis-clos du général Pierre Sauvegrain, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale (SDAO), et de M. Olivier Métivet, son adjoint », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n° 27, 23 mai 2016, p. 10.

562 « *Proposition n°13 : Détacher en permanence des officiers de gendarmerie au sein de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)* » in FENECH (G) et PIETRASANTA (S.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme

Bien que le directeur général de la gendarmerie évoque tout de même « un resserrement des liens (...) avec la DGSI »⁵⁶³, cette dernière « ne prône pas son entrée en son sein »⁵⁶⁴, tout en adoptant vis-à-vis d'elle une posture relativement condescendante. En effet pour la DGSI, « les gendarmes occupent une place dans le renseignement territorial (...). Pour l'heure, [ils] font - et plutôt bien pour la plupart d'entre eux - du renseignement territorial. Quand la direction centrale des renseignements généraux a disparu, ils ont même créé les « RG » de la gendarmerie. Nier le principe de réalité serait stupide : les gendarmes travaillant dans le renseignement, nous pensons qu'il faut mieux organiser les choses pour améliorer la coopération entre les services »⁵⁶⁵. Ce contexte laisse effectivement à penser que la gendarmerie semble être considérée comme une force « supplétive de la DGSI »⁵⁶⁶ ou un « acteur mineur du champ de la sécurité »⁵⁶⁷.

Le contexte de la lutte contre le terrorisme et la stratégie offensive de la gendarmerie pour y prendre part a donc entraîné certaines frictions avec la DGSI. Néanmoins, il a pu être constaté les prémices d'une évolution positive.

2. Quelques avancées encore insuffisantes

Jusqu'à l'été 2018, les gendarmes étaient bien *persona non grata* au sein de la DGSI. D'ailleurs, la coordination entre les deux institutions n'a jamais vraiment été évoquée puisqu'elle n'a pas fait l'objet d'une normalisation, à la différence d'autres services tels que la DRPP ou encore le SCRT. En la matière, la coopération reposait donc « sur la bonne volonté » des acteurs concernés. Il convient toutefois de noter que quelques avancées ont été très récemment initiées.

depuis le 7 janvier 2015 », Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 13 p. 335.

563ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le rôle de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité sur le territoire national », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°40, Assemblée nationale, 23 mars 2016, p. 2.

564CIOTTI (E.) et MENNUCCI (P.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes », Assemblée nationale, n°2828, 2 juin 2015, p. 419.

565Idem.

566<https://www.intelligenceonline.fr/renseignement-d-etat/2018/09/26/les-gendarmes-nouveaux-suppletifs-de-la-dgsi-et-du-scrct,108325253-art>, consulté le 28 septembre 2018.

567Courrier adressé par des syndicats policiers au ministre de l'Intérieur le 1^{er} janvier 2016, http://officiers.unsa.org/public/courrier_du_01.pdf, consulté le 6 février 2016.

En juin 2015 tout d'abord, un premier gendarme avait été installé à la DGSI, au sein de la cellule inter-services « Al-Lat »⁵⁶⁸ mais seulement au titre du SCRT. En effet, « deux agents du RT ont intégré la cellule Al-lat à temps plein, le chef du dispositif étant un lieutenant-colonel de gendarmerie, ancien adjoint du chef de la division de la radicalisation »⁵⁶⁹. En ce sens, il ne s'agit pas d'une intégration d'un militaire de la gendarmerie mais plutôt d'une opportunité permise par une affectation au sein du SCRT. Cet officier n'y représentait donc pas l'institution. C'est la raison pour laquelle le ministre de l'Intérieur de l'époque concède qu'il convient « d'associer plus intimement la gendarmerie nationale à [la] politique publique [de renseignement] »⁵⁷⁰. Ce n'est finalement qu'en septembre 2018 qu'un officier de gendarmerie, représentant officiel de la SDAO, a finalement été intégré à cette cellule.

Une seconde étape intervient ensuite au cours de la fin de l'année 2018⁵⁷¹. Pour renforcer la coordination entre les services en matière de lutte contre le terrorisme, le gouvernement décide de rationaliser la coopération inter-services. Pour compléter le travail réalisé par la cellule « Al-Lat », il est créé un « état-major permanent (EMaP) » installé également dans les locaux de la DGSI. Il s'agit de « faciliter la mise en commun des informations mais aussi la désignation d'un service "leader" sur tel dossier »⁵⁷². Dans les faits, il s'agit d'une instance de « criblage » de dossiers où chaque service apporte à un demandeur l'état de ses connaissances sur les identités communiquées. En ce sens, l'EMaP est plutôt une structure qui permet d'éviter que des suivis se chevauchent et un outil « d'évaluation à 360° » entre les différents services, qu'une instance de décloisonnement de l'information. Ce dispositif est complété ensuite par « un comité de pilotage opérationnel » (CPO)⁵⁷³ également installé au sein de la DGSI. Rassemblant des représentants de treize services dont la gendarmerie, il se réunit de manière bimensuelle. Autour d'un cadre de la DGSI, cette structure est notamment chargée d'arbitrer les conflits de compétence entre certains services si cela n'a pu être réalisé au cours des GED départementaux. Elle a également pour mission d'harmoniser certaines pratiques et la doctrine. Par ailleurs, la DGSI abrite dans ses locaux la réunion bimensuelle des chefs de

568La cellule « Al-Lat » a été créée le 15 juin 2015 pour renforcer la coordination opérationnelle entre les six services du « premier cercle » du renseignement ainsi que le SCRT et la DRPP.

569FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition, à huis clos, de M. Jérôme Léonnet, chef du service central du renseignement territorial », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n°26, 19 mai 2016, p. 774.

570<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2016-Actualites/Lettre-de-Bernard-Cazeneuve-adressee-a-Sebastien-Pietrasanta-et-Georges-Fenech>, consulté le 14 mai 2019.

571Sur cette avancée, se référer à la première partie, titre 1, chapitre 2, section 2, A, 3.

572https://www.lepoint.fr/societe/lutte-antiterroriste-l-executif-mise-sur-la-coordination-entre-les-services-18-02-2019-2294346_23.php, consulté le 20 février 2019.

573<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2019/02/18/01016-20190218ARTFIG00275-face-au-terrorisme-le-renseignement-resserre-ses-liens.php>, consulté le 19 février 2019.

services (dont le SDAO) pour s'assurer de la cohérence globale du dispositif. Cette réunion « fixe les orientations opérationnelles dans le domaine de la lutte antiterroriste, les priorités en fonction de la nature et de l'évolution de la menace, examine et enfin valide les points de doctrine opérationnelle de la lutte antiterroriste proposés par le CPO »⁵⁷⁴. De fait, la gendarmerie est présente sur l'ensemble du dispositif de la coordination antiterroriste⁵⁷⁵.

Sans pour autant parler d'un « leurre (...) qui reconnaîtrait la pertinence de l'action de la SDAO »⁵⁷⁶, ces avancées ne permettent toutefois pas de répondre totalement aux propositions du « rapport FENECH »⁵⁷⁷. En effet, au travers de cette organisation, les gendarmes ne sont pas intégrés à la DGSI mais seulement dans des structures qui en relèvent dans le cadre uniquement de la lutte antiterroriste. Pourtant, « la DGSI gagnerait à engager des gendarmes pour ne pas rester un pur produit policier »⁵⁷⁸. Plusieurs facteurs ont longtemps fait obstacle à l'affectation de gendarmes à la DGSI, à l'image de ce qui peut être réalisé au sein du SCRT. Ainsi, il convient de mentionner que pour les fins connaisseurs du monde du renseignement en France⁵⁷⁹, le principal obstacle à l'ouverture de la DGSI aux militaires de la gendarmerie mais aussi à une bonne coopération avec les services de renseignement militaire dont la DGSE est lié à la personnalité de l'actuel directeur adjoint de la DGSI, « l'ombrageux Thierry Matta »⁵⁸⁰, ancien directeur de cabinet du DGPN. Il semble dès lors ne pas exister de relation de confiance entre les deux institutions au niveau central. La SDAO ne milite donc pas pour qu'un officier de liaison de la DGSI intègre ses bureaux.

Enfin, il convient de se demander si la mise « sous la coupe »⁵⁸¹ du SCRT par la DGSI, ne traduit-elle pas potentiellement aussi une stratégie d'isolement, voire de marginalisation, de la gendarmerie dans le cadre de la coordination entre ces trois services.

Malgré ce contexte, des évolutions significatives sont attendues à partir de l'automne 2019. En effet, cinq postes sont ouverts à des sous-officiers pour intégrer les services de la DGSI.

574CHERIGUI (H.), *op. cit.*, p. 326.

575Voir annexe n°16.

576<https://www.bvoltaire.fr/cette-reorganisation-du-renseignement-interieur-est-un-leurre/>, consulté le 30 juillet 2018.

577« Proposition n°13 : Détacher en permanence des officiers de gendarmerie au sein de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) » in FENECH (G) et PIETRASANTA (S.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 », Assemblée nationale, n°3922, 5 juillet 2016, p. 335

578<https://www.valeursactuelles.com/societe/alain-bauer-le-bon-antiterrorisme-ce-nest-pas-quand-arrete-les-auteurs-dun-attentat-mais-quand-lattentat-est-empeche-93893>, consulté le 29 mars 2019.

579Les problématiques de coopération avec la DGSI liées à la personnalité de M. Thierry MATTA ont été ouvertement évoquées lors d'entretiens avec des personnes extérieures aux services de renseignement.

580https://www.liberation.fr/france/2018/12/06/en-desordre-de-marche_1696403, consulté le 17 mai 2019.

581<https://www.intelligenceonline.fr/renseignement-d-etat/2018/11/07/la-dgsi-met-le-scr-t-sous-sa-coupe,108331120-art>, consulté le 10 novembre 2018.

Ils concernent à la fois des postes dans les équipes de surveillance, de police judiciaire ou alors comme agent d'évaluation dans le traitement des signalements de radicalisation. Pour la première fois, des militaires de la gendarmerie intégreront une maison jusqu'alors entièrement policière.

B. Une proximité historique et culturelle avec les services de renseignement militaire

Si la coopération entre la DGSI et la gendarmerie semble encore perfectible, l'institution entretient cependant des liens plus étroits avec les services de renseignement militaire en raison d'une certaine proximité culturelle et historique. Ainsi, les liens avec la DRM sont constants, que ce soit pour le détachement d'officiers de liaison ou en matière de formation. Les relations avec la DGSE s'améliorent quant à elles encore davantage (1). Par ailleurs, l'institution est fortement représentée au sein de la DRSD, notamment pour la réalisation d'enquêtes administratives (2).

1. Des relations constantes avec la DRM et la DGSE

Engagée avec les forces armées sur les théâtres d'opérations extérieurs, la gendarmerie entretient à ce titre des relations permanentes avec les services de renseignement militaire⁵⁸². Les gendarmes peuvent être soit déployés au titre de missions prévôtales⁵⁸³, au sein des ambassades (attachés de sécurité intérieure ou renfort) ou encore dans le cadre des accords de coopération technique. A ce titre, il entretiennent des relations tant avec la DRM qu'avec la DGSE.

Créée par décret en 1992, la DRM a pour mission de « *satisfaire les besoins en renseignement d'intérêt militaire* »⁵⁸⁴ du chef d'état-major des armées. La coopération avec la

⁵⁸²En 2017, la gendarmerie « contribuait aux opérations conduites par les Nations Unies : MINUSTAH en Haïti, MONUSCO en République démocratique du Congo, MINSUMA au Mali, MINUSCA en République centrafricaine, FINUL au Liban ; l'Union Européenne : EULEX Kosovo, EUCAP Sahel Mali et Niger, EUAM Ukraine et EUTM RCA ; la France : Barkhane au Tchad, Mali et Niger, FFCI en Côte d'Ivoire, ESN (Élément de soutien National) en République centrafricaine et Chammal en Jordanie » in <https://www.defense.gouv.fr/gendarmerie/presence-dans-le-monde3/a-l-international/la-gendarmerie-en-operations-exterieures>, consulté le 17 mai 2019.

⁵⁸³Article L.411-1 et suivant du Code de justice militaire.

⁵⁸⁴Décret n° 92-523 du 16 juin 1992 portant création de la direction du renseignement militaire.

gendarmerie est particulièrement indiquée puisque pour l'accomplissement de ses missions, elle « dispose du concours de l'ensemble des organismes contribuant au renseignement d'intérêt militaire, notamment de ceux qui relèvent de la gendarmerie nationale et de la délégation générale pour l'armement »⁵⁸⁵. Dans ce cadre, il a été un temps envisagé que le GIGN puisse être exceptionnellement mis à la disposition du « Commandement des opérations spéciales (COS) »⁵⁸⁶. Dans les faits, aujourd'hui, cette coopération se traduit d'abord par l'affectation de huit officiers de liaison permanents dans son état-major parisien. Les militaires de la gendarmerie peuvent également accéder aux formations dispensées par le « centre de formation interarmées au renseignement » (CFIAR) que ce soit pour acquérir des compétences techniques (prise de clichés photographiques par exemple) ou pour se préparer à armer des « bureaux renseignement » sur les théâtres d'opérations extérieurs. En effet, des officiers de gendarmerie sont régulièrement détachés dans ces état-majors opérationnels (environ une dizaine) pour y exercer des responsabilités en matière de renseignement.

Moins connues, la gendarmerie conserve des relations permanentes avec la DGSE⁵⁸⁷. Outre les relations directes constatées sur les engagements de l'institution à l'étranger⁵⁸⁸, un administrateur civil de ce service est détaché depuis près de trois ans au sein de la SDAO pour l'aider notamment à structurer sa doctrine de renseignement. Récemment, les liens entre les deux institutions se sont renforcés. Auparavant, les sous-officiers et officiers affectés à la DGSE remplissaient surtout des missions liées à la sécurité des sites. Les postes « classiques » du Boulevard Mortier n'étaient que marginalement proposés à des officiers de gendarmerie. Un accord récent entre les directeurs généraux prévoit dans les prochaines années le détachement de cinquante militaires de la gendarmerie au sein de la DGSE (surtout des officiers). Sur le plan fonctionnel, ils devraient avoir la possibilité de rester autour de huit années dans ce service en

⁵⁸⁵*Ibid.*, art. 3.

⁵⁸⁶« Le commandement des opérations spéciales est un commandement opérationnel relevant du chef d'état-major des armées. Il est chargé de planifier, préparer, coordonner et conduire les opérations spéciales, qui sont des opérations militaires menées en dehors des cadres d'actions classiques, visant à atteindre des objectifs d'intérêt stratégique, notamment en termes d'actions d'environnement, d'ouverture de théâtre d'opérations, d'intervention dans la profondeur sur des objectifs à haute valeur, ou en matière de lutte contre les organisations terroristes. Il peut se voir confier la conduite ou la participation à des opérations de libération d'otages hors du territoire national. Il contribue à des activités de recueil et d'exploitation du renseignement, en particulier en milieu non permissif », arrêté du 5 janvier 2017 relatif au commandement des opérations spéciales, art. 1^{er}.

⁵⁸⁷« La direction générale de la sécurité extérieure a pour mission, au profit du Gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences », art. D3126-2 du Code de la défense.

⁵⁸⁸Il convient de mentionner surtout dans ce cadre les postes dans les ambassades (sécurisation de site, attachés de sécurité intérieure) ou dans le cadre des accords de coopération.

exerçant successivement, et après les huit mois de stage d'intégration, des postes d'analystes, d'officier traitant, voire de chef de poste à l'étranger. S'agissant du caractère spécifique de ces responsabilités, il convient pour la gendarmerie de réfléchir à la réintégration de ces officiers au sein de l'institution afin de valoriser les compétences acquises. De fait, une mobilité au sein de la DGSE est considérée comme valorisante puisque cette opportunité constitue une scolarité alternative à l'École de Guerre pour un lauréat du concours en 2018.

Enfin, il convient de mentionner l'existence d'échanges en matière de formation tant avec le centre de formation à la police judiciaire, à la sécurité routière ou encore à l'intervention professionnelle⁵⁸⁹.

2. Une riche coopération avec la DRSD

La « direction du renseignement et de la sécurité de la défense » (DRSD) est un service de renseignement dont dispose le ministère des Armées « pour assumer ses responsabilités en matière de sécurité du personnel, des informations, du matériel et des installations sensibles »⁵⁹⁰. Moins connu, ce service est notamment chargé « de prévenir et rechercher les atteintes à la défense nationale telles qu'elles sont définies par le code pénal et le code de justice militaire, notamment en mettant en œuvre des mesures de contre-ingérence pour s'opposer à toute menace pouvant prendre la forme d'activités de terrorisme, d'espionnage, de subversion, de sabotage ou de crime organisé »⁵⁹¹. Son organisation est définie par un arrêté relativement récent⁵⁹² et repose sur un effectif d'environ 1510 personnels en 2019⁵⁹³.

Environ cinquante militaires de la gendarmerie sont actuellement affectés au sein de ce service dont un officier général. Ils ont surtout pour fonction de réaliser des enquêtes administratives au profit du monde de la défense. En effet, la DRSD assure notamment « les missions d'enquête préalable à l'habilitation de l'ensemble des personnels du ministère des armées et plus

589 Pour des raisons de confidentialité, ces éléments ne peuvent être détaillés davantage.

590 Décret n° 2007-151 du 5 février 2007 modifiant le décret n° 2001-1126 du 29 novembre 2001 fixant les attributions de la direction de la protection et de la sécurité de la défense, art. 1^{er}.

591 *Ibid.*, art. 2.

592 Arrêté du 22 octobre 2013 portant organisation de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense.

593 ALLIZARD (P.) et BOUTANT (M.), « Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2019 », Tome V Défense : Environnement et prospective de la politique de défense, Sénat, n°149, 22 novembre 2018, p. 41.

largement de la « sphère défense » »⁵⁹⁴. Ces gendarmes sont soit affectés en échelon central, soit dans les postes en province.

Au delà des enquêtes administratives, les relations entre les gendarmes et la DRSD sont également visibles en opérations extérieures dans le cadre des missions prévôtales. Les deux institutions sont alors chargées, pour des finalités différentes, de la surveillance des menaces internes ou externes qui peuvent porter sur les forces. A ce titre, les futurs prévôts reçoivent une information complète des missions de la DRSD et ils entretiennent sur les théâtres des relations constantes.

Il convient enfin de mentionner que la DRSD est théoriquement compétente pour suivre les éventuelles menaces, internes ou externes, qui pèsent sur la gendarmerie au titre de son positionnement au sein du monde de la défense. C'est d'ailleurs à ce titre que le service est par exemple toujours destinataire des demandes de permissions à l'étranger des militaires de la gendarmerie lorsque ceux-ci souhaitent se rendre dans des pays « à risque ». Cette question s'est toutefois révélée plus sensible lorsque s'est posée la problématique des cas de radicalisation interne au sein de l'arme. Cet enjeu a en effet concerné tant la police⁵⁹⁵, « *qu'une dizaine de cas dans la gendarmerie* »⁵⁹⁶. Si ces cas ont semble-t-il été suivis par les inspections générales, des militaires de la DRSD se sont également intéressés à ces individus avant que des arbitrages entre les deux institutions ne soient pris. Cette situation a pu potentiellement générer un besoin de clarification sur l'identité du service chargé de suivre les menaces internes à l'institution. Si la DRSD semble légitime au titre de « *la prévention des atteintes à la défense nationale* »⁵⁹⁷, la DGSJ peut également revendiquer le leadership car elle est « *chargée, sur l'ensemble du territoire de la République, de rechercher, de centraliser et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation* »⁵⁹⁸. Il semble toutefois que la gendarmerie souhaite conserver le suivi de ses propres dossiers. A ce titre en 2017, elle a mis en place un réseau de « *référénts radicalisation interne* », piloté par le BLAT, chargé d'assurer ces fonctions en lien avec l'échelon central.

594 *Ibid.*, p. 37.

595 https://www.lexpress.fr/actualite/societe/la-police-traque-les-radicalises-dans-ses-rangs_1980582.html, consulté le 20 mai 2019.

596 <https://www.bfmtv.com/societe/une-dizaine-de-cas-de-radicalisation-reperes-dans-la-gendarmerie-1042447.html>, consulté le 20 mai 2019.

597 Article D3126-6 du Code de la défense.

598 Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, art. 1^{er}.

C. Une coopération d'opportunité avec les autres services du « premier cercle » et le renseignement pénitentiaire

La gendarmerie coopère également avec les services spécialisés de renseignement qui ne relèvent ni du ministère de l'Intérieur, ni des Armées. Des évolutions juridiques importantes en 2009 ont permis d'enrichir les échanges avec le service de renseignement financier TRACFIN qui dépend du ministère de l'Économie et des Finances (1). En revanche, les relations semblent bien moins formalisées avec le service de renseignement des douanes, la DNRED (2). Afin d'assurer au plus tôt une relation fluide avec les services du renseignement pénitentiaire, un officier de liaison a été affecté au sein de ce service dès sa création (3)

1. Des échanges fructueux et formalisés avec le service TRACFIN

Créé en 1990⁵⁹⁹, le service TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) est une structure à compétence nationale chargée de « recevoir et traiter les déclarations de soupçons » des organismes financiers ; « de recueillir, traiter et diffuser le renseignement relatif aux infractions en lien avec les opérations financières illégales ; d'animer et coordonner aux niveaux national et international, les moyens d'investigation dont disposent les administrations ou services relevant du ministère chargé de l'économie et du ministère chargé du budget ; de participer à l'étude des mesures à mettre en œuvre pour faire échec aux circuits financiers clandestins, au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme et enfin de développer, en relation avec les directions concernées relevant du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget, l'action internationale de lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme »⁶⁰⁰.

Service à compétence nationale ayant le statut d'administration centrale⁶⁰¹, TRACFIN est reconnu comme un service spécialisé de renseignement⁶⁰². Forte d'environ cent cinquante personnels, cette structure traite chaque année près de 75000 déclarations de soupçons, réalise

599 Décret du 9 mai 1990 portant création d'une cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

600 Article D561-33 du Code monétaire et financier.

601 Article D561-34 du Code monétaire et financier.

602 Article R811-1 du Code de la sécurité intérieure.

plus de 14000 enquêtes et adresse plus de 3000 transmissions de notes dont près de 950 à des fins judiciaires⁶⁰³.

Les relations entre TRACFIN et les administrations se sont considérablement fluidifiées suite à l'ordonnance du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux⁶⁰⁴. En effet, cette ordonnance a instauré de nouvelles possibilités d'échanges d'informations avec les administrations fiscales et douanières, les services de renseignement mais surtout avec les services de police judiciaire de la police et de la gendarmerie nationales⁶⁰⁵. Ces échanges relèvent d'abord d'un pouvoir de réquisition des officiers de police judiciaire soit « *pour obtenir la communication de toute information détenue par le service susceptible d'éclairer une enquête judiciaire* »⁶⁰⁶, soit aux fins d'obtenir la déclaration de soupçons établie auprès de TRACFIN lorsqu'elle « *est nécessaire à la mise en œuvre de la responsabilité des organismes et personnes déclarantes et dès lors que l'enquête judiciaire fait apparaître qu'ils pourraient être impliqués dans le mécanisme de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme* »⁶⁰⁷. En effet, au titre du respect du principe de confidentialité de la déclaration de soupçons, les officiers de police judiciaire ne peuvent requérir directement un professionnel afin de l'obtenir.

Ensuite, cette évolution a entraîné une certaine formalisation des échanges entre la gendarmerie nationale et TRACFIN⁶⁰⁸, ainsi que l'installation d'un officier de liaison au sein de ce service. Ce dernier répond aux sollicitations des services d'enquête de l'institution, dans le cadre des procédures traitées par ceux-ci, aux fins notamment d'apporter à ces services l'information dont dispose TRACFIN sur : « *les flux et opérations suspects réalisés par les mis en cause et portés à la connaissance du service ; sur les avoirs et comptes bancaires que les mis en cause peuvent détenir à l'étranger, et plus généralement, sur leur environnement financier et patrimonial ; sur d'éventuels liens financiers entre les personnes mises en cause et d'autres personnes non-identifiées à ce*

603 TRACFIN, « Rapport annuel d'activité pour l'année 2018 », Ministère de l'action et des comptes publics, juillet 2019, p. 10.

604 Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

605 « *Outre l'application de l'article L. 561-30-1 et de l'article 40 du code de procédure pénale, le service est autorisé à transmettre des informations qu'il détient aux autorités judiciaires et aux services de police judiciaire sous réserve qu'elles soient en relation avec leurs missions.* », art. L561-35 du Code monétaire et financier.

606 TRACFIN, « Rapport annuel d'activité pour l'année 2017 », Ministère de l'action et des comptes publics, juillet 2018, p. 57.

607 Article L561-19 du Code monétaire et financier.

608 Note-express n°43220/DEF/GEND/SOE/SDPJ/PJ du 10 juin 2009 relative à la mise en œuvre des dispositions relatives à l'échange d'informations avec la cellule de renseignement financier anti-blanchiment TRACFIN.

stade mais possiblement en lien avec les infractions objets de l'enquête »⁶⁰⁹. Il a également pour mission d'examiner les réquisitions judiciaires reçues de la gendarmerie, d'assurer l'interface avec l'institution « lorsque des informations reçues par le service semblent pouvoir intéresser des procédures en enquête »⁶¹⁰ ainsi que de diffuser au sein de l'arme les possibilités opérationnelles que peut leur offrir TRACFIN.

Néanmoins pour la gendarmerie, il convient de souligner une certaine asymétrie de la coopération entre la fonction renseignement et celle de police judiciaire. En effet, conformément aux dispositions prévues à l'article L561-27 du Code monétaire et financier, la chaîne de renseignement de la gendarmerie comme la police judiciaire peuvent transmettre des informations à TRACFIN⁶¹¹. En revanche, la SDAO ne peut pas être officiellement destinataire des informations en retour parce qu'elle n'est pas un service spécialisé de renseignement⁶¹². Ce retour semble être beaucoup plus simple pour « les services de police judiciaire sous réserve qu'elles soient en relation avec leurs missions »⁶¹³. Pour la SDAO, ces retours peuvent alors éventuellement s'effectuer de manière très indirecte via la cellule inter-services de la DGSJ⁶¹⁴. Au titre du « besoin d'en connaître », il apparaît nécessaire de faire évoluer cette doctrine en élargissant les capacités d'échanges d'informations aux services du « deuxième cercle »⁶¹⁵.

609TRACFIN, « Rapport annuel d'activité pour l'année 2017 », Ministère de l'action et des comptes publics, juillet 2018, p. 58.

610Idem.

611« Le service mentionné à l'article L. 561-23 reçoit, à l'initiative des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes mentionnés à l'article L. 134-1 du code des juridictions financières et de toute autre personne chargée d'une mission de service public, toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ou les obtient de ceux-ci à sa demande », article L561-27 du Code monétaire et financier.

612« Il peut également transmettre aux services de renseignement spécialisés des informations relatives à des faits qui concernent les finalités mentionnées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure », art. L561-31 du Code monétaire et financier.

613Idem. En 2017, TRACFIN a adressé 226 notes à l'autorité judiciaire ou aux services de police judiciaire.

614En 2017, TRACFIN a dressé 987 notes à la cellule inter-services de la DGSJ.

615Article L811-4 du Code de la sécurité intérieure.

2. Des relations plus ponctuelles avec la DNRED fondées sur le Code des douanes au profit de la police judiciaire

La Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) est le service de renseignement de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Créé en 2007 par simple arrêté⁶¹⁶, ce service succède à d'autres structures de renseignement douaniers établies depuis la fin des années 1980⁶¹⁷. La DNRED « est chargée de mettre en oeuvre la politique du renseignement, des contrôles et de lutte contre la fraude de la direction générale des douanes et droits indirects, sous réserve des attributions dévolues au service d'analyse de risque et de ciblage (SARC) en matière d'avant-dédouanement, de dédouanement et de fiscalité »⁶¹⁸. Elle lutte ainsi principalement « contre les grands trafics en démantelant les organisations criminelles qui se livrent à la contrebande d'armes, de stupéfiants, de tabac et de produits contrefaisants, portant atteinte au commerce légal et présentant des risques pour la santé publique »⁶¹⁹. Depuis 2002, l'action de la DNRED est complétée par le service national de douane judiciaire⁶²⁰, apparenté à « un service de police judiciaire thématique, c'est-à-dire une police spécialisée dans la répression des infractions économiques dont on peut dire qu'elles présentent un certain degré de technicité et de complexité. De la sorte, la « Douane judiciaire » n'est pas perçue comme un concurrent par les autres services de police judiciaire, mais plutôt comme un complément utile »⁶²¹.

A la différence de TRACFIN, les relations avec la gendarmerie ne sont pas formalisées. Le Code des douanes prévoit néanmoins un large partage de l'information. Ainsi, « les autorités civiles et militaires sont tenues à la première réquisition de prêter main-forte aux agents des douanes pour l'accomplissement de leur mission »⁶²². De même, « dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique (...), [les agents des douanes] transmettent, spontanément ou sur demande, aux officiers et agents de police judiciaire les

616Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ».

617La DNRED a pour mission « de recueillir et centraliser les informations sur la fraude à l'effet de procéder aux recoupements nécessaires à leur exploitation par les service », arrêté du 1 mars 1988 portant création de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et réorganisation du service des autorisations financières et commerciales, art. 2.

618Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières », art. 2.

619<http://www.academie-enseignement.gouv.fr/dnred.html>, consulté le 15 mai 2019.

620Arrêté du 5 décembre 2002 portant création du service à compétence nationale dénommé Service national de la douane judiciaire.

621RENAUDIE (O.), « Douanes et sécurité intérieure », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°30, avril 2015, p. 199.

622Article 53 du Code des douanes.

renseignements et documents de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret »⁶²³. Un échange d'informations en sens inverse est également prévu⁶²⁴. De manière plus générale, « les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects, les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que les officiers et agents de police judiciaire peuvent se communiquer spontanément tous les renseignements et documents détenus ou recueillis dans le cadre de leur mission de lutte contre la contrefaçon,⁶²⁵ à l'occasion du contrôle des exportations⁶²⁶ [ou encore] dans l'exercice de leurs missions relatives aux produits pétroliers »⁶²⁷.

S'agissant de la formalisation des échanges, il convient de souligner que la DNRED n'abrite pas dans son organisation d'officier de liaison de la gendarmerie nationale. Dès lors, l'échange de renseignement s'effectue soit au sein des cellules inter-services de la DGSI ou lors d'opérations ponctuelles. Ces dernières font régulièrement l'objet de communications dans la presse au regard de leurs résultats parfois spectaculaires⁶²⁸. Par ailleurs, les relations avec la DNRED ont peut-être pâti d'une affaire judiciaire confiée à la section de recherches de gendarmerie de Paris mettant en cause des agents du service « au sujet d'une saisie douteuse de 43 tonnes de café »⁶²⁹. Cette enquête judiciaire, qui a notamment entraîné la mise en examen de l'ex-directeur adjoint de la DNRED et une perquisition du service aurait mis au jour des pratiques illégales selon lesquelles « un informateur des douanes ait pu acheminer sa propre marchandise sous couvert d'une autre, destinée à être saisie »⁶³⁰ laissant ainsi supposer l'existence de tout « un système corrompu »⁶³¹. Depuis cette affaire, le poste de directeur adjoint de la DNRED est occupé par un magistrat de l'ordre judiciaire et les cadres supérieurs ne sont plus autorisés à gérer des sources.

623 Article 59 quater du Code des douanes.

624 « Dans ce même cadre, les officiers et agents de police judiciaire transmettent, spontanément ou sur demande, aux agents des trois directions précitées tous les éléments susceptibles de comporter une implication de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret » in *Idem*.

625 Article 59 quinquies du Code des douanes.

626 Article 59 septies du Code des douanes.

627 Article 59 nonies du Code des douanes.

628 <https://www.lagendarmerierecrite.fr/gign/Actus/Operation-DOUANE-GENDARMERIE>, consulté le 15 mai 2019.

629 <https://www.lesechos.fr/2017/05/operation-mains-propres-aux-enquetes-douanieres-171301>, consulté le 29 avril 2019.

630 <https://www.lejdd.fr/Societe/scandale-au-sommet-des-douanes-3409814>, consulté le 19 mai 2019.

631 *Idem*.

3. Une formalisation de la coopération avec le renseignement pénitentiaire initiée dès sa création

La loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement a ouvert la possibilité de créer un service du renseignement pénitentiaire au sein du « deuxième cercle » de la communauté du renseignement⁶³². Une seconde étape est intervenue lors de la parution du décret officialisant sa création et le périmètre de ses attributions⁶³³. Le « Bureau central du renseignement pénitentiaire » (BCRP) est ainsi compétent pour la prévention du terrorisme et de la criminalité organisées⁶³⁴ ainsi que la prévention des évasions et le maintien du bon ordre et de la sécurité dans les établissements⁶³⁵. Il convient de mentionner que les « cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire » (CIRP) disposent également de ces compétences. De fait, la fonction de renseignement de l'administration pénitentiaire, au sens des entités qui disposent de prérogatives pour solliciter des techniques de renseignement, est moins centralisée que pour la gendarmerie ou le SCRT.

Cependant, en matière de coordination, l'organisation territoriale de l'administration pénitentiaire, différente de celle des services de sécurité, ne facilite pas *a priori* la fluidité des échanges⁶³⁶. Pour répondre à cette difficulté, des « délégations locales au renseignement pénitentiaire » (DLRP) ont été créées dans chaque établissement pénitentiaire⁶³⁷. Il s'agit de personnels chargés « *de la recherche, de la collecte, de l'exploitation, de la transmission à la cellule interrégionale du renseignement pénitentiaire et au chef d'établissement des informations utiles pour prévenir les évasions et assurer la sécurité et le bon ordre de l'établissement (...), le terrorisme et la criminalité organisée* »⁶³⁸. Ces délégués constituent les interlocuteurs quotidiens des services locaux, dont les gendarmes, que ce soit lors des « groupes d'évaluation départementaux » (GED) ou pendant les suivis opérationnels.

632Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, art. 14.

633Décret n° 2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.

634Article L811-3 du Code de la sécurité intérieure.

635Article L855-1 du Code de la sécurité intérieure.

636Le BCRP a autorité sur 10 CIRP dont la répartition ne repose pas sur l'organisation administrative « classique ».

637Arrêté du 14 avril 2017 portant création des délégations locales au renseignement pénitentiaire.

638*Ibid.*, art. 3.

Par ailleurs, il convient de mentionner que les dernières réformes du renseignement pénitentiaire invitent à s'interroger sur un parallèle avec la gendarmerie. En effet, tout comme dans l'institution, l'organisation de cette fonction reposait non pas sur une approche organique mais sur une chaîne fonctionnelle et hiérarchique. En ce sens, les personnels du renseignement pénitentiaire ne dépendaient pas directement du BCRP, tout comme les gendarmes de la fonction renseignement ne sont pas directement subordonnés à la SDAO. Cependant, au sein de l'administration pénitentiaire, ce « *fonctionnement actuel peut aboutir à des contradictions entre les orientations données aux agents du réseau du renseignement pénitentiaire par le BCRP ou les CIRP, et celles qui leurs sont délivrées par leurs supérieurs hiérarchiques, principalement pour des raisons de conflits de priorisation entre les missions de renseignement et les impératifs de gestion de la détention. Pour pallier ces difficultés, le bureau central du renseignement pénitentiaire devrait se constituer en service à compétence nationale en 2019 : l'ensemble des ressources humaines et financières serait alors rattaché à une entité hiérarchique et fonctionnelle unique. En outre, la visibilité et la légitimité du renseignement pénitentiaire seront rehaussées vis-à-vis de ses pairs par son rattachement direct au directeur de l'administration pénitentiaire* »⁶³⁹. Cette évolution est intervenue très récemment avec la constitution du « Service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) »⁶⁴⁰. Elle a entériné une chaîne organique où les DLRP sont directement placées sous l'autorité des CIRP, elles-mêmes hiérarchiquement administrées par le SNRP. De fait, ce service « *devient plus pratique et performant sur le plan opérationnel* »⁶⁴¹. En 2018, les effectifs du renseignement pénitentiaire s'élevaient à 242 ETP⁶⁴².

En ce sens, cette réforme du renseignement pénitentiaire pose la question de la reconnaissance entre les services : faut-il être une chaîne autonome au sein d'une institution pour être reconnue ?

Si le SNRP se positionne d'abord comme un interlocuteur des services spécialisés de renseignement⁶⁴³, il n'empêche que dès sa création un officier de liaison de la gendarmerie y a

639MARC (A.), « Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour l'année 2019 », Tome VII « Administration pénitentiaire », Sénat, n°153, 22 novembre 2018, p.19.

640Arrêté du 29 mai 2019 portant création et organisation d'un service à compétence nationale dénommé « Service national du renseignement pénitentiaire ».

641<https://www.dalloz-actualite.fr/flash/bureau-central-du-renseignement-penitentiaire-monte-en-grade#.XREaRx4680M>, consulté le 24 juin 2019.

642MARC (A.), *op. cit.*, p.20.

643« *Schématiquement, le produit du renseignement pénitentiaire peut être du niveau opérationnel quand il vise à prévenir ou à neutraliser une menace sur des personnes ou des biens. Il est le fruit d'un suivi d'objectif(s) en milieu fermé ou en milieu ouvert. Ce produit du renseignement à vocation à être judiciaire ou) être transmis à un service de renseignement spécialisé (1^{er} cercle)* », Circulaire de la Direction de l'administration pénitentiaire CRIM/2018-9/G1-03-08-2018 relative aux modalités de transmission

été affecté au même titre que la DGSI ou le SCRT. Il doivent ainsi « *fournir une expertise et engager les coopérations opérationnelles directes avec l'ensemble de la communauté* »⁶⁴⁴. Pour répondre à cette exigence, la gendarmerie a positionné comme officier de liaison un spécialiste de la police judiciaire précédemment affecté au sein de l'UCLAT.

Section 2 : La coordination entre la gendarmerie et les autres services dans le cadre de la police judiciaire, une source d'inspiration ?

Les difficultés de coordination entre les services de renseignement font régulièrement l'objet de commentaires au titre des enjeux qu'elles supposent⁶⁴⁵. La gendarmerie n'échappe bien sûr pas à ce constat. Dans ce contexte, il convient de s'interroger si le modèle de coopération et de coordination dans le cadre de la police judiciaire pourrait apparaître comme une source d'inspiration. En effet, la direction de la police judiciaire par les magistrats et l'instauration d'outils communs facilitent les arbitrages entre les services (A). Par ailleurs, et pour des raisons structurelles, la gendarmerie est bien plus intégrée dans les instances de coopération au niveau international pour la police judiciaire que pour le renseignement (B).

A. Les efforts de coordination entre les services de police judiciaire, entre avancées et limites

S'il peut exister une certaine forme de coordination entre les services de renseignement au niveau stratégique⁶⁴⁶, elle se heurte toutefois aux logiques de concurrence entre les institutions en raison de l'absence d'arbitrages clairs entre les compétences des uns et des autres. En théorie, ce flou persiste en matière de police judiciaire, puisque les périmètres de

d'informations et de renseignements pénitentiaires entre l'administration pénitentiaire, le service du renseignement pénitentiaire et l'autorité judiciaire, NOR : JUSD1822014C du 3 août 2018.

644LAZARO (T.), question n°88887 remise à la présidence de l'Assemblée nationale, JORF du 9 mai 2017, p. 146-147.

645https://www.lepoint.fr/societe/lutte-antiterroriste-l-executif-mise-sur-la-coordination-entre-les-services-18-02-2019-2294346_23.php, consulté le 27 mai 2019.

646Ce pilotage est surtout incarné au niveau politique par la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNR-LT).

compétence des uns et des autres ne sont pas tout à fait clairement définis⁶⁴⁷. En la matière, la principale différence tient au rôle d'arbitre de l'autorité judiciaire que n'incarne qu'à la marge l'autorité administrative (1). Par rapport au monde du renseignement, la coordination est en parallèle facilitée par le développement d'outils communs entre les services (2). Ce cadre semble-t-il plus favorable ne met toutefois pas un terme à l'esprit de concurrence (3).

1. La direction de la police judiciaire par les magistrats, un outil de coordination entre les services difficilement transposable au renseignement

Le procureur de la République dirige la police judiciaire⁶⁴⁸ et dispose, avec le juge d'instruction, du « libre choix des formations auxquelles appartiennent les officiers de police judiciaire »⁶⁴⁹. En ce sens, il semble exister une relation hiérarchique entre le procureur de la République et les officiers de police judiciaire. Celle-ci est d'ailleurs renforcée par le pouvoir de notation des magistrats sur l'activité des agents⁶⁵⁰ ou encore d'un droit de regard sur leur plan de charges⁶⁵¹.

Cette prérogative facilite la coordination entre les institutions policières au sens où l'autorité judiciaire apparaît dans un rôle d'arbitre dans les situations qui le nécessitent. Si au quotidien les services enquêteurs s'accordent le plus souvent sur une interprétation extensive de l'article 15-3 du Code de procédure pénale⁶⁵² ainsi que sur la référence aux zones de compétences entre la police et la gendarmerie définies au Code général des collectivités

647L'article 15-3 du Code de procédure pénale précise que « les officiers et agents de police judiciaire sont tenus de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale, y compris lorsque ces plaintes sont déposées dans un service ou une unité de police judiciaire territorialement incompétents. Dans ce cas, la plainte est, s'il y a lieu, transmise au service ou à l'unité territorialement compétents ». Cette compétence ne s'attache pas à un service mais à un espace géographique comme le stipule l'article R15-22 du même code pour les unités de gendarmerie.

648« La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre », art. 12 du Code de procédure pénale.

649Article 12-1 du Code de procédure pénale.

650Article D45 du Code de procédure pénale.

651« Lorsqu'il donne instruction aux officiers de police judiciaire de procéder à une enquête préliminaire, le procureur de la République fixe le délai dans lequel cette enquête doit être effectuée. Il peut le proroger au vu des justifications fournies par les enquêteurs. Lorsque l'enquête est menée d'office, les officiers de police judiciaire rendent compte au procureur de la République de son état d'avancement lorsqu'elle est commencée depuis plus de six mois », art. 75-1 du Code de procédure pénale.

652« Les officiers et agents de police judiciaire sont tenus de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale, y compris lorsque ces plaintes sont déposées dans un service ou une unité de police judiciaire territorialement incompétents. Dans ce cas, la plainte est, s'il y a lieu, transmise au service ou à l'unité territorialement compétents. », art. 15-3 du Code de procédure pénale.

territoriales⁶⁵³, certains cas nécessitent son intervention. Cette régulation passe tout d'abord par la rédaction de directives permanentes⁶⁵⁴. Ainsi, les services de la justice ont par exemple estimé qu'en matière terroriste, « *la saisine de la DCPJ doit en tout état de cause demeurer le principe* »⁶⁵⁵. De même, la DGSJ est systématiquement saisie pour les enquêtes relatives à la compromission du secret de la défense nationale. Ensuite, des arbitrages peuvent intervenir pour dessaisir certains services enquêteurs afin de répondre à de potentiels conflits d'intérêts⁶⁵⁶, pour éviter de fragiliser certains dossiers⁶⁵⁷ ou plus brutalement pour constater les impasses de l'enquête en cours⁶⁵⁸. Le libre choix du service enquêteur constitue aussi parfois « une épée de Damoclès » que peuvent utiliser les magistrats pour réaffirmer leur direction sur la police judiciaire⁶⁵⁹.

Ce pouvoir contraignant de coordination des magistrats sur les services de police judiciaire apparaît plus important que celui du préfet sur les services de renseignement. En effet, si les responsables de la DGSJ « *rendent compte de leur action au représentant de l'État territorialement compétent* »⁶⁶⁰, cette transparence reste toutefois limitée « *au besoin d'en connaître* »⁶⁶¹. Pourtant, le préfet dispose de prérogatives importantes puisqu'il « *coordonne l'action des différents services et forces dont dispose l'État en matière de sécurité intérieure (...) et dirige l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative* »⁶⁶². Dans ce contexte, et dans la continuité des efforts de coordination initiés au niveau national, on pourrait imaginer un membre du corps préfectoral, rattaché au cabinet du préfet, chargé des questions de renseignement. Il aurait alors pour fonction de suivre les dossiers en cours, d'arbitrer la prise en charge de tels ou tels sujets et d'harmoniser au niveau territorial le positionnement des différents services. C'est en quelque

653 Article L2214-1, R2214-1 et suivants du Code des collectivités territoriales.

654 La rédaction de directives permanentes a été récemment encouragée dans une circulaire commune entre le Ministère de l'Intérieur et de la Justice (Circulaire du 16 novembre 2018 relative à simplification de la procédure à droit constant, NOR:JUSD1831298C).

655 Bulletin officiel du ministère de la Justice, *Circulaire du 18 décembre 2015 relative à la lutte contre le terrorisme – Commission d'attentat(s) sur le territoire national, coordination de la réponse judiciaire*, NOR : JUSD1531771C.

656 <https://www.bienpublic.com/edition-la-plaine-la-saone/2018/03/23/viol-d-une-fillette-a-genlis-la-gendarmerie-dessaisie-de-l-enquete>, consulté le 27 mai 2019.

657 <https://www.europe1.fr/societe/Corse-la-guerre-police-gendarmerie-relancee-659328>, consulté le 27 mai 2019.

658 Citons dans ce cadre « l'affaire Grégory ».

659 <https://www.midilibre.fr/2017/10/25/maelys-deux-jours-de-polemique-la-pj-saisie-pour-enqueter-sur-les-gendarmes,1579427.php>, consulté le 27 mai 2019.

660 Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, art. 4.

661 *Idem*.

662 Article L122-1 du Code de la sécurité intérieure.

sorte ce que proposait l'Institut Montaigne pour « *refonder la sécurité nationale* » en 2016⁶⁶³. Au regard de la culture du secret qui entoure le monde du renseignement, cette évolution ne serait-elle pas soutenue par les différents acteurs mais pourtant théoriquement fructueuse.

2. Une coordination facilitée par la présence d'outils communs

La coordination entre les différents services de police judiciaire est renforcée par le développement d'outils communs et notamment des fichiers. Une première étape est intervenue en 2012 lorsque les fichiers judiciaires de la police, le STIC, et de la gendarmerie, JUDEX, ont été fusionnés dans un fichier commun des antécédents judiciaires, TAJ⁶⁶⁴. Il s'agissait pour les pouvoirs publics de répondre à des problématiques importantes du STIC qui portaient à la fois « *sur le caractère obsolète de son alimentation (...), d'un défaut de contrôle interne (...) et de l'insuffisance de contrôle de la qualité des processus et des pratiques* »⁶⁶⁵. Au-delà, la fusion des deux fichiers a indéniablement renforcé la coordination entre les deux institutions policières puisqu'elle a permis aux uns et aux autres d'accéder à certains éléments d'identification présents dans les procédures. La création du « *fichier des objectifs judiciaires* » en 2017 constitue une seconde étape importante⁶⁶⁶. Son objectif est bien « *de coordonner l'action des services concourant à la répression des infractions pénales (crimes et délits) en répertoriant les personnes faisant l'objet d'investigations dans le cadre d'une enquête judiciaire pour ces mêmes infractions* »⁶⁶⁷. En ce sens, il s'inscrit dans la continuité de la création en 2012 d'un « *fichier national des objectifs en matière de stupéfiants ayant pour finalité de coordonner l'action des services concourant à la répression du trafic de stupéfiants en répertoriant les personnes faisant l'objet*

663« *Proposition n° 4 : Réorganiser le renseignement intérieur. Regrouper au sein d'un même service de renseignement intérieur : DGSI et SRT fusionnés en une DCRIT ; SDAO de la Gendarmerie et bureau de Renseignement de l'Administration Pénitentiaire, désormais placés sous autorité du ministre de l'Intérieur. Création d'un lien fonctionnel entre le ministère de l'Intérieur et la DNRED de Bercy. Sur l'ensemble du territoire, les agents issus de la police nationale, de la gendarmerie et de la Douane travailleraient ensemble au sein de services rattachés aux Préfets, sous l'autorité d'un commissaire de police ou d'un officier de gendarmerie* » in Institut Montaigne, « *Refonder la sécurité nationale* », Rapport de septembre 2016, p.85. Disponible sur www.institutmontaigne.org.

664Décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 relatif au traitement des antécédents judiciaires.

665BATHO (D.) et BENISTI (J.-A.), « *Rapport sur les fichiers de police* », commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale, Assemblée Nationale n° 1548, 24 mars 2009, p. 100-101.

666Arrêté du 5 mai 2017 portant autorisation de traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « *Fichiers des objectifs judiciaires* ».

667Ibid., art. 1^{er}.

d'investigations judiciaires ou douanières dans ce domaine »⁶⁶⁸. La troisième étape aurait pu être le développement d'une base commune pour la future « application de traitement du renseignement criminel »⁶⁶⁹. En l'espèce, s'agissant de la compilation de données opérationnelles propres à la gendarmerie, il semble cohérent que cette dernière ne souhaite pas partager des informations non consolidées, quand bien même cette possibilité demeure autorisée par le Code de procédure pénale⁶⁷⁰.

Si un développement de fichiers communs aux services de police judiciaire semble être initié afin de renforcer la coordination entre eux, le constat est pour l'instant différent pour les services de renseignement. Nous avons déjà évoqué la question des fichiers de renseignement de la gendarmerie et de la police nationale (PASP et GIPASP)⁶⁷¹. La question se pose également d'étendre l'accès au FSPRT. En effet, bien que ce fichier soit d'abord conçu comme un outil de décloisonnement de l'information, les données qu'il contient demeurent confidentielles et leur accès est limité au besoin d'en connaître. Ainsi, les personnes habilitées à y accéder n'ont pas accès à l'ensemble des fiches mais seulement à celles pour lesquelles elles sont autorisées. De même, parce que certains services comme la DNRED, la DRM ou TRACFIN ne sont pas autorisés à y accéder, « ils disposent de leurs propres bases de données en concurrence, ce qui peut avoir pour conséquence des risques de doublons, de confusions ou d'erreurs »⁶⁷². L'ouverture de certaines fiches du FSPRT se pose également pour le service de police compétent sur le lieu de résidence d'un individu suivi. Effectivement, « si un individu est localisé en zone gendarmerie et qui est suivi par la DGSI, son suivi ne sera pas systématiquement déclaré au sein du FSPRT avec un droit d'information sur le fichier à destination de la SDAO, service de renseignement de la gendarmerie nationale. Ces mesures

668 Arrêté du 11 juillet 2012 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Fichier national des objectifs en matière de stupéfiants » (FNOS), art. 1^{er}.

669 La base de données « application de traitement du renseignement criminel » est en cours de développement au sein de la gendarmerie nationale. Cf. les développements dans la deuxième partie, titre 1, chapitre 1, section 1, C, 4.

670 « 1° La police nationale et la gendarmerie nationale s'attachent à organiser et à mettre en œuvre la convergence de leurs systèmes centraux de documentation criminelle.

Les services de police et les unités de gendarmerie adressent aux services relevant de la direction centrale de la police judiciaire ou de la direction centrale de la police aux frontières ou de la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale les renseignements relatifs à la délinquance et à la criminalité susceptibles d'être exploités dans un but de centralisation, de classification ou de diffusion (avis, fiches, statistiques).

La direction centrale de la police judiciaire, la direction centrale de la police aux frontières et la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale transmettent aux autres services de la police et de la gendarmerie nationales par tout moyen, toutes indications utiles à l'identification ou à la recherche de malfaiteurs. Le service de police ou l'unité de gendarmerie qui est à l'origine d'une demande de diffusion doit figurer parmi les autorités à prévenir dès la découverte des individus recherchés », art. D8 du Code de procédure pénale.

671 Se référer à la première partie, titre 2, chapitre 1, section 1, C.

672 TOUTIN (T.), *Le djihadisme, aspects juridiques et criminologiques*, Thèse de doctorat en droit privé, sous la direction de M. MORVAN, Université Paris 2, novembre 2017.

pourraient permettre d'identifier les objectifs des différents services partenaires bien évidemment sans s'immiscer dans le suivi qui nécessite des moyens particuliers ; la logique territoriale doit parfois prendre le dessus même si dans le domaine du renseignement le principe de répartition territoriale est totalement biaisé »⁶⁷³.

3. Des outils de coordination qui ne mettent pas un terme à la logique concurrence

Malgré la présence des magistrats ou le développement d'outils communs entre les services d'enquête, ces efforts de coordination ne mettent pas un terme à la logique de concurrence qui prévaut entre eux.

Cette concurrence est d'abord visible entre les services de la police nationale eux-mêmes. C'est ce que reconnaît implicitement M. J. Bonet, directeur central de la police judiciaire lors de son audition devant la représentation nationale le 22 mai 2019 lorsqu'il évoque les relations entre son service et la préfecture de police de Paris⁶⁷⁴. Par ailleurs, la Cour des comptes a déjà souligné *« qu'au sein de la DCPJ, le service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO), auquel est confiée la mission de centralisation et d'exploitation du renseignement judiciaire, travaille peu avec la DCSP, alors qu'une grande partie de la délinquance de masse procède de réseaux de criminalité organisée »*⁶⁷⁵. Cet exemple fait écho à la situation constatée par les parlementaires sur le fait que *« la police nationale souffre de sa forte segmentation et d'un manque patent de cohésion qui pèsent, au quotidien, sur les agents comme sur l'efficacité des services »*⁶⁷⁶. Pour certains auteurs, cette *« hétérogénéité et la concurrence entre services font figure d'acquis essentiels de la sociologie du travail policier »*⁶⁷⁷.

Le constat des relations entre les services de police judiciaire de la gendarmerie et de la police nationales est assez proche. Déjà en 2009, les discussions relatives à l'élaboration de la loi 2009-971 relative à la gendarmerie nationale avaient mis en exergue cette logique de

⁶⁷³CHERIGUI (H.), *op. cit.*, p. 154.

⁶⁷⁴*« Nous avons des marges de progression considérables en matière de conduite de la stratégie de lutte contre la criminalité organisée, si nous réunissons sous une seule autorité ces deux maisons qui font strictement le même métier. "En termes de communication, de transfert d'informations, le partage serait beaucoup moins imparfait." »* in <https://www.aefinfo.fr/depeche/606797>, consulté le 28 mai 2019.

⁶⁷⁵Cour des Comptes, « La fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales », Courrier n°71433 aux Ministre de la Justice et de l'Intérieur, 22 décembre 2014, p. 2.

⁶⁷⁶BOUTANT (M.) et GROSDIDIER (F.), « Rapport sur l'état des forces de sécurité intérieure », Commission d'enquête, Sénat, n° 612, 27 juin 2018, p. 63.

⁶⁷⁷LEMAIRE (É.), « Spécialisation et distinction dans un commissariat de police. Ethnographie d'une institution segmentaire », *Sociétés contemporaines*, 2008/4 (n° 72), p. 59-79.

concurrence sur les affaires relatives à la grande criminalité et au terrorisme notamment⁶⁷⁸. Plus tard en 2014, la Cour des comptes souligne que « *la police nationale revendique donc une répartition des saisines selon une logique de spécialisation qui attribuerait toutes les enquêtes sur la grande criminalité organisée (trafic international de stupéfiants, grand banditisme) et de terrorisme, laissant à la gendarmerie le traitement des cambriolages, les faits de délinquance itinérante, les vols de métaux et les atteintes à l'environnement, commis dans sa zone géographique. Cependant la gendarmerie a développé les moyens d'investigation de ses unités pour pouvoir être saisie de tous les crimes et délits dans sa zone* ». Elle ajoute aussi que dans le domaine du renseignement, le partage des informations reste difficile : « *Il n'est pas rare que les deux forces se disputent l'attribution des affaires complexes. Il n'existe entre elles que peu de coopération opérationnelle (...). Par exemple, les services centraux des deux forces continuent de gérer leurs informateurs judiciaires sur deux fichiers séparés en se limitant à échanger périodiquement une liste de ceux considérés comme non fiables* »⁶⁷⁹. Depuis, « *les choses n'ont que peu changées* »⁶⁸⁰. Au delà de ces discours officiels, les relations entre les deux institutions sont régulièrement ponctuées par « *des critiques et peaux de bananes* »⁶⁸¹ en évoquant certaines affaires judiciaires médiatiques⁶⁸².

678« *Cependant, dans deux domaines spécifiques de la police judiciaire que sont la lutte contre le terrorisme et la lutte contre la criminalité organisée, je ne souhaite pas voir se développer des pôles de compétence non coordonnés. Ainsi, l'unité chargée de coordonner l'action de police judiciaire dans ces deux domaines [est] la direction centrale de la police judiciaire* » in TEISSIER (G.), « Audition de M. Frédéric Péchenard, directeur général de la police nationale, dans le cadre du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale », Commission de la défense et des forces armées, compte-rendu n°44, 13 mai 2009, p. 8.

679Cour des comptes, op. cit.

680<https://blog.francetvinfo.fr/police/2018/09/19/la-guerre-des-police-jeu-a-somme-nulle.html>, consulté le 28 mai 2019.

681https://www.lepoint.fr/societe/police-gendarmerie-l-eternelle-querelle-des-freres-ennemis-24-10-2014-1875242_23.php, consulté le 28 mai 2019.

682https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/meurtres/tuerie-de-chevaline/en-marge-de-la-tuerie-de-chevaline-polemique-entre-la-police-et-la-gendarmerie_137565.html, consulté le 28 mai 2019.

B. Des enseignements à recueillir quant au positionnement dans les structures de coordination au niveau européen et international

Si au niveau national la coordination entre les services de police judiciaire semble aussi perfectible que pour ceux du renseignement, la situation semble toutefois plus favorable au niveau européen. En effet, la gendarmerie est représentée dans les structures de coopération judiciaire et d'échanges entre les services (1). L'absence de ce type d'organisation au niveau supranational et de relations avec des services de renseignement étrangers prive l'institution de ce rayonnement (2). Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur le rôle que pourrait tenir la force de gendarmerie européenne (3).

1. La présence de la gendarmerie dans les structures de la coopération internationale de la police judiciaire

La coopération judiciaire internationale repose sur des structures chargées de favoriser les échanges de renseignement entre les différents services et de renforcer les capacités d'enquêtes internationales. La gendarmerie est ainsi présente au sein des centres de coopération policière et douanière (CCPD), d'Europol, de la Section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) et d'Interpol⁶⁸³.

Les gendarmes sont tout d'abord présents au sein des centres de coopération policière et douanière. Il s'agit de structures binationales ou plus, « *chargées de favoriser et de faciliter l'assistance, la coopération policière et l'échange de renseignements entre deux ou plusieurs pays voisins* »⁶⁸⁴. Cette coopération, qui repose sur des accords bilatéraux entre les pays concernés, peut aller bien au-delà du simple échange d'informations. Ainsi, l'accord franco-allemand prévoit notamment des échanges sur les domaines suivants : « *identification des détenteurs de véhicules et des conducteurs ; demandes concernant des permis de conduire ; recherches d'adresses actuelles et de résidences ; identification de titulaires de lignes téléphoniques ; établissement de l'identité des personnes ; renseignements de police compris dans des fichiers informatisés ou autres documents des*

⁶⁸³Voir infographie de synthèse en annexe n°17.

⁶⁸⁴https://fr.wikipedia.org/wiki/Centre_de_coop%C3%A9ration_polici%C3%A8re_et_douani%C3%A8re, consulté le 23 mai 2019.

services de police ; renseignements de police relatifs à des affaires de stupéfiants ; informations lors d'observations transfrontalières (cas d'urgence) ; informations lors de poursuites transfrontalières ; préparation de plans et harmonisation de mesures de recherche ainsi que le déclenchement de recherches en urgence ; demandes concernant les circuits de vente, en particulier d'armes et de véhicules ; vérifications de la présence de traces matérielles »⁶⁸⁵. Sur ce modèle, la gendarmerie est installée au sein de dix CCPD⁶⁸⁶ avec la présence sur chacun des sites de cinq à six militaires dont un ou deux officiers.

Ensuite, Europol « *est l'organisme qui est en charge de faciliter les opérations de lutte contre la criminalité au sein de l'Union européenne. Son rôle principal est de faciliter l'échange de renseignement entre polices nationales notamment en matière de stupéfiants, de terrorisme, de criminalité organisée et de pédophilie »⁶⁸⁷. Consciente du rôle stratégique d'Europol, la gendarmerie y détache actuellement une quinzaine de militaires dont deux officiers. Conformément au modèle policier anglo-saxon⁶⁸⁸, ils sont davantage perçus comme des analystes en renseignement plutôt que comme des gendarmes. L'institution est notamment engagée dans cette structure grâce à sa position de service pilote au niveau européen pour ce qui concerne la lutte contre les atteintes aux biens et à l'environnement via l'OCLDI et l'OCLAESP (programme EMPACT 2018-2021). D'ailleurs, lors d'une visite du directeur général de la gendarmerie au sein d'Europol en novembre 2018, il avait souligné en interne l'importance pour l'institution d'être « *présente au sein de ce type d'agences, qu'elles soient européennes ou internationales [car] elles possèdent en effet des outils d'analyse sur lesquels nous devons nous appuyer davantage »⁶⁸⁹.**

La section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) est quant à elle une structure interministérielle, correspondant national unique d'Europol, dirigée par un commissaire de police et assisté d'un officier supérieur de la gendarmerie nationale. Elle fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, et « *constitue le point d'entrée unique des demandes émises par les enquêteurs français auprès des services étrangers comme*

685 Décret n° 2000-924 du 18 septembre 2000 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (ensemble une déclaration), signé à Mondorf-les-Bains le 9 octobre 1997, art. 14.

686 Il s'agit des CCPD de Genève, Kehl, Luxembourg-ville, Somport-Canfranc, Tournai, Vintimille, Hendaye, Melles-Pont-du-Roy, Modane, Perthus-la-Junquerra.

687 BAILLY (D.), BERNARD-REYMOND (P.), GATTOLIN (A.) et MÉLOT (C.), « Rapport d'information sur Europol et Eurojust », Commission des affaires européennes, Sénat, n°477, 17 avril 2014, p. 7.

688 Il se caractérise par un accent mis sur les processus de collecte, d'interprétation, d'échange et d'exploitation des informations face à un phénomène criminel.

689 Interne gendarmerie nationale.

des sollicitations en provenance de l'étranger »⁶⁹⁰. Cette structure, qui compte actuellement près de soixante-quinze personnes dont vingt-cinq gendarmes, est le point d'entrée unique entre Europol et les services de police nationaux.

Créée en 1923, Interpol est la plus ancienne et importante enceinte de coopération internationale policière puisqu'elle compte cent quatre-vingt-dix pays membres. L'organisation repose sur un réseau de « bureaux centraux nationaux » (BCN) et quatre organes principaux (un comité exécutif, un secrétariat général, une assemblée générale et une commission de contrôle des fichiers. Chaque pays membre est doté d'un BCN. Par arrêté ministériel du 18 décembre 1928, la France a institué son BCN au sein de la direction centrale de la police judiciaire. L'un des apports essentiels d'Interpol aux services de police réside dans le partage d'informations précises et fiables sur les criminels réalisé au moyen de son système de notices internationales⁶⁹¹. Ainsi, n'importe quel service de police peut utiliser une notice pour avertir ses homologues de menaces potentielles, demander une assistance en vue d'élucider une enquête criminelle voire requérir une arrestation provisoire en vue de l'extradition d'un individu. Ces notices sont enregistrées dans les bases de données d'Interpol. La gendarmerie détache actuellement quatre officiers de liaison au sein du BCN-France installé à Lyon.

En synthèse, quand bien même une partie de son action s'inscrit dans celle de la DCPJ, l'arme semble bien intégrée dans les structures de coopération internationale. En interne, elle dispose même d'une section spécialisée au sein de la sous-direction de la police judiciaire chargée de faire le lien entre ces différentes instances et les unités d'investigation. La situation est singulièrement différente pour la fonction de renseignement.

690 FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition, à huis clos, de M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationale à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), et de M. Alexandre Pichon, son adjoint », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n°20, 9 mai 2016, p. 20.

691 Notice rouge : demande de localisation d'une personne recherchée ; notice bleue : demande de renseignement dans le cadre d'une enquête criminelle ; notice verte : alerte sur les activités criminelles d'une personne, notice jaune : retrouver une personne disparue, notice noire : identifier une personne décédée ; notice orange : alerte sur une menace imminente de sécurité publique ; notice mauve : alerte sur les modes opératoires.

2. Malgré des inflexions récentes, le constat de l'absence de structures de coordination du renseignement au niveau international

La coopération internationale entre les services de renseignement repose quasi exclusivement sur des échanges bilatéraux strictement réservés aux services spécialisés. Au titre du respect de « la règle du tiers service », les instances de contrôle comme la délégation parlementaire au renseignement n'y ont pas accès. Ainsi, la gendarmerie n'entretient pas de relations avec des services de renseignement étrangers.

A la place, elle pourrait parfois s'appuyer sur le réseau de la « direction de coopération internationale » (DCI). En effet, cette première direction commune à la police et à la gendarmerie nationales, créée en 2010⁶⁹², dispose d'un réseau « d'attachés de sécurité intérieure » dans les ambassades susceptibles d'apporter des informations aux services nationaux. Néanmoins, cette direction n'implique pas les services de renseignement⁶⁹³, rendant ainsi la démarche souvent limitée.

Pourtant, quelques initiatives apparaissent ici ou là et traduisent une certaine volonté d'évoluer vers davantage de coopération. D'abord, « depuis janvier 2016, Europol dispose d'un Centre européen de lutte contre le terrorisme, centré sur la surveillance d'Internet, le financement du terrorisme, le suivi des djihadistes et des trafics d'armes. Mais son travail repose toujours sur la coordination des services nationaux »⁶⁹⁴. L'agence fait désormais office « de plateforme permettant aux États membres de renforcer l'échange d'informations et la coopération opérationnelle en ce qui concerne la surveillance des combattants terroristes étrangers et les enquêtes à leur sujet, le trafic d'armes illicites et le financement du terrorisme (...). L'objectif est de constituer, à terme, une « unité renforcée de soutien aux enquêtes transfrontières, capable d'apporter rapidement un soutien global aux enquêteurs en cas d'incidents terroristes majeurs dans l'UE »⁶⁹⁵.

Ensuite, les discussions relatives au contrôle des aéroports a permis de faire adopter par le Parlement européen, le « Passenger Name Record » (PNR), fichier européen d'enregistrement des voyageurs.

692 Arrêté du 27 août 2010 relatif aux missions et à l'organisation de la direction de la coopération internationale.

693 « La direction de la coopération internationale anime et coordonne les coopérations technique, opérationnelle et institutionnelle des directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, à l'exception des questions relevant exclusivement des services de renseignement » in *Ibid.*, art. 1^{er}.

694 <https://www.la-croix.com/Monde/Europe/La-longue-route-vers-renseignement-europeen-2017-03-23-1200834253>, consulté le 29 avril 2017.

695 <https://www.jac-cerdacc.fr/europol-se-dote-d-un-centre-europeen-de-lutte-contre-le-terrorisme>, consulté le 9 mai 2019.

Enfin, plusieurs voix s'élèvent pour créer une « agence de renseignement européen ». « Si cette coopération ne présente pas, en soi, de difficultés en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, elle reste à définir et à approfondir en matière de lutte contre les menaces souveraines, à l'image de l'espionnage et de ses nouveaux modes d'action (notamment les cyber attaques). Cette situation est amenée à durer, tant que l'Union européenne ne se sera pas dotée d'une organisation politique réellement commune et ce, alors qu'elle pourrait être affaiblie dans le domaine de la sécurité et de la défense après le départ du Royaume-Uni »⁶⁹⁶. C'est dans cet esprit que le président de la République a souhaité réunir les services de renseignement au sein d'un « collège du renseignement en Europe » en mars 2019. Les vingt-huit pays de l'Union européenne ainsi que la Suisse et la Norvège étaient représentés par l'intermédiaire de soixante-six services de renseignement afin de favoriser « l'émergence d'une culture stratégique commune et de réfléchir à la création d'une Académie européenne pour renforcer les liens entre les pays, par des actions de formation et d'échanges »⁶⁹⁷. Une telle évolution, particulièrement ambitieuse, « ne se fera pas en un jour »⁶⁹⁸. Elle ne devrait pas impliquer, dans un premier temps au moins, la gendarmerie nationale. Seul un éventuel positionnement de la gendarmerie au sein du « premier cercle » de la communauté du renseignement favoriserait son intégration.

3. Quel rôle pour la force de gendarmerie européenne ?

Dans l'attente d'une éventuelle concrétisation de l'intégration de la fonction de renseignement de la gendarmerie dans une dimension internationale, il convient de se demander si la « Force de gendarmerie européenne (FGE ou EuroGendFor) » pourrait constituer une première alternative en raison de « sa souplesse organique »⁶⁹⁹.

Créée en 2004, la FGE est constituée de neuf États membres qui disposent d'une force de police à statut militaire en Europe sur le modèle de la gendarmerie nationale⁷⁰⁰. Elle a « vocation

696 <https://www.institutmontaigne.org/blog/ou-en-sont-les-services-de-renseignement-francais>, consulté le 7 avril 2019.

697 <http://www.leparisien.fr/faits-divers/macron-reunit-les-services-du-renseignement-europeen-a-paris-04-03-2019-8024643.php>, consulté le 3 avril 2019.

698 Discours du président de la République devant le collège du renseignement en Europe, Paris, 5 mars 2019, disponible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/05/inauguration-du-college-du-renseignement-en-europe>, consulté le 9 mai 2019.

699 DURAND (F.), « La force de gendarmerie européenne (EUROGENFOR) : contribution à l'Europe de la sécurité » in GOHIN (O.) et DURAND (F.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare & martin Éditions, Collection « Droit de la sécurité et de la défense », Paris, 2017, p. 339.

700 Il s'agit de la France, de l'Italie, de l'Espagne, des Pays-Bas, du Portugal, de la Roumanie et de la Pologne. La Lituanie (sa force de police à statut militaire n'exerce pas des missions de police) et la Turquie (non membre de l'UE) sont des pays partenaires.

à servir prioritairement la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE, la FGE peut également être engagée dans d'autres cadres (ONU, OTAN, OSCE...). Elle peut intervenir en substitution ou en renforcement des forces de police locales, contribuer à leur reconstruction ou encore participer à des opérations humanitaires »⁷⁰¹. Elle dispose d'un état-major permanent basé à Vicenza et se dit en mesure « de déployer sur un théâtre extérieur 800 personnels dans les 30 jours »⁷⁰².

Cependant, la Force de gendarmerie européenne n'est pas pensée comme une structure de coopération entre les gendarmeries européennes mais comme « une capacité d'intervention et de gestion de crise (...) considérant que les forces de police à statut militaire sont particulièrement bien adaptées à l'accomplissement de missions de gestion de crise susceptibles de mêler les dimensions de sécurité et de défense »⁷⁰³.

Par ailleurs, la place différente de chaque gendarmerie dans l'organisation des services de renseignement fluctue en fonction des États. Par exemple, pour des raisons évidentes de lutte contre les phénomènes mafieux, les *carabinieri* italiens sont davantage rompus aux actions de contre-espionnage tandis que la *guardia civil* espagnole est longtemps demeurée à la pointe du renseignement contre les mouvements indépendantistes. Cette asymétrie entre les gendarmeries ne favorise donc pas l'émergence d'une organisation structurée d'échange d'informations. Ces relations restent donc bilatérales.

Conclusion du chapitre

La coopération entre la gendarmerie et les autres services de renseignement est singulièrement marquée par un déséquilibre important. Avec certains comme la DGSI, elle tente de s'inscrire dans une relation de complémentarité tout en cherchant à décloisonner les structures. Malgré des avancées certaines, il demeure d'indéniables marges de progrès. Avec les services de la communauté militaire, la gendarmerie entretient des liens plus anciens qui lui permettent de s'inscrire dans une relation plus apaisée, moins sujette aux esprits de concurrence et basée sur des notions de partage des compétences. La relation avec les autres services de renseignement relève surtout des opportunités induites par les enquêtes judiciaires.

701 <http://www-pp.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-Institution/Nos-missions/Presence-dans-le-monde/La-Force-de-gendarmerie-europeenne-FGE-ou-EuroGendFor>, consulté le 28 mai 2019.

702 *Idem*.

703 DURAND (F.) « La force de gendarmerie européenne : instrument de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 44.

Face à cette situation, il semble opportun de s'interroger si cette situation pour la gendarmerie est propre à sa fonction de renseignement ou si elle concerne aussi la police judiciaire. Au niveau national, il paraît indéniable que les efforts de coordination, sous l'autorité des magistrats, ont été plus nombreux. Ils se sont notamment traduits par un souci de convergence des systèmes d'information tel que prévu dans le Code de procédure pénale⁷⁰⁴. Néanmoins, ces avancées n'ont pas nécessairement mis un terme « *aux luttes internes, rivalités et jalousies* »⁷⁰⁵ propres aux organisations policières. Le constat est semble-t-il différent en matière de coopération internationale. Si les structures dépendent largement de la police nationale, l'intégration de militaires de la gendarmerie dans l'ensemble des services a favorisé l'émergence d'un équilibre relativement consensuel. De telles évolutions paraissent encore bien éloignées pour les services de renseignement, dont l'ADN du secret ne favorise pas l'émergence d'une organisation comparable. La gendarmerie, légitimement écartée des relations bilatérales avec des services de renseignement étrangers, doit alors se tourner vers ses partenaires dans le cadre de démarches indirectes ou se contenter du réseau de la DCI. Il serait pourtant possible d'envisager au sein de cette direction une « section renseignement » qui serait le réceptacle des demandes des services nationaux avant leur transmission aux services idoines pour obtenir les informations. Une telle évolution favoriserait en effet le positionnement des services de renseignement dans le « continuum de sécurité ».

Conclusion du titre

La conjonction de trois éléments de contexte majeurs est venue éclairer le caractère stratégique de la coopération de la gendarmerie avec les autres services dans le cadre de sa mission de renseignement. La loi 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie tout d'abord qui, tout en entérinant son placement sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, a reconnu la contribution de la gendarmerie « *à la mission de renseignement, d'information des autorités publiques et à la lutte contre le terrorisme* »⁷⁰⁶. Dans le même temps, l'organisation des services de renseignement en France a connu des transformations importantes. Le nouveau positionnement de l'arme, induit par la loi de 2009 et la montée en puissance de la SDAO en 2014, est alors pris en compte et se traduit surtout dans un premier temps par son intégration croissante au sein de la SDIG puis du SCRT. Enfin, la lutte contre les phénomènes de

704 Article D8 du Code de procédure pénale.

705 LEMAIRE (É.), *op. cit.*, p. 5.

706 Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, art. 1^{er}.

radicalisation a contraint les pouvoirs publics à réfléchir à une nouvelle gouvernance de la communauté française élargie du renseignement pour lutter contre le terrorisme. Dans ce cadre, la coopération entre les services est un enjeu central. Elle intervient alors à chaque niveau de représentation : « réunion mensuelle des directeurs à la CNRLT, réunion bimensuelle des chefs de service à la DGSI, réunion bimensuelle du comité de pilotage opérationnel à la DGSI, la cellule de l'État-major permanent (EmaP) et la cellule Al-Lat installées dans les locaux de la DGSI »⁷⁰⁷ et enfin les groupes d'évaluation départementaux pilotés par les préfets. La gendarmerie est désormais représentée dans chacune de ces entités.

Néanmoins, derrière ces indéniables progrès, l'intégration croissante de la gendarmerie au sein de la communauté française du renseignement bouscule certains équilibres de sa propre organisation. En effet, l'affectation de nombreux militaires de la gendarmerie au sein du SCRT, à première vue bénéfique, contribue cependant à renforcer le sentiment d'une relation asymétrique entre les deux maisons, voire à paupériser la fonction interne à l'institution. Cette situation brouille la vision de l'organisation du renseignement de proximité et renforce l'idée d'un besoin de rationalisation. Celle-ci pourrait conduire à une fusion des services comme l'encouragent les parlementaires ou potentiellement les magistrats de la Cour des comptes. Pourtant, si elle méconnaît partiellement des besoins internes aux administrations, cette opportunité mérite d'être approfondie à condition de revoir le positionnement administratif de ce futur service. Faut-il créer une nouvelle direction centrale au sein de la DGPN ? Une direction générale parallèle à la DGSI ? Une nouvelle direction au sein de la DGSI ? On en revient ainsi à des arbitrages politiques évoqués dans le cadre des discussions sur la loi relative à la gendarmerie où il s'agissait de trancher entre une notion de complémentarité entre les deux forces ou une autonomie complète de chacune sur l'ensemble des missions⁷⁰⁸.

Au-delà des relations avec le SCRT, la coordination de la gendarmerie avec les autres services se caractérise par son absence d'homogénéité entre d'une part une relation historique

707CHERIGUI (H.), *op. cit.*, p. 326.

708« Si l'essentiel de vos arguments en faveur de la dualité convergent avec ceux du directeur général de la gendarmerie il semble exister une pomme de discorde : vous voulez privilégier la complémentarité tandis que la gendarmerie entend conserver tout le spectre de ses missions. Il appartiendra à l'autorité politique de trancher cette divergence de vues [...]. La gendarmerie doit être pilote dans certains domaines comme la sécurité routière, la majorité des accidents mortels se produisant en zone gendarmerie, sans pour autant qu'elle en ait l'exclusivité. C'est aussi vrai dans l'autre sens : pour le terrorisme islamique, par exemple, la gendarmerie ne doit pas créer de nouvelles structures mais participer à celles qui existent déjà sous l'autorité de la police. Je préconise donc une logique de complémentarité et non d'opposition frontale.» in TEISSIER (G.), « Audition de M. Frédéric Péchenard, directeur général de la police nationale, dans le cadre du projet de loi relatif à la gendarmerie nationale », Commission de la défense et des forces armées, compte-rendu n°44, 13 mai 2009, p. 17

et constante avec les services militaires, de l'autre des liens plus distendus avec les services civils. Cependant, le renforcement des instances de coordination dans le cadre de la lutte contre le terrorisme favorise progressivement l'installation d'une relation normalisée. A l'instar de la police judiciaire, la création d'outils communs tels que les fichiers ou le renforcement des pouvoirs de direction des préfets sur les services pourraient accélérer ce processus. Surtout, il existe un réel besoin d'améliorer l'interopérabilité des systèmes d'information afin que les services puissent s'échanger entre eux des documents classifiés. Cependant, on peut douter que cela ne mette un terme aux tensions quotidiennes.

Enfin, si l'une des réponses aux enjeux de coopération entre les services réside dans l'affectation d'officiers de liaison dans les différentes structures, il semble dommageable de concentrer ces derniers dans les état-majors centraux. On pourrait imaginer d'en positionner certains dans les échelons déconcentrés afin de renforcer la connaissance mutuelle entre les agents et de diffuser d'autres cultures professionnelles enrichissantes.

Conclusion de la partie

La gendarmerie nationale apparaît bien comme un acteur singulier du renseignement sous plusieurs aspects. Dans son organisation interne, cela se traduit par un déséquilibre marqué entre le renseignement à finalité judiciaire et administrative. Cette situation s'explique à la fois par des facteurs internes et exogènes. Depuis les années 1980 surtout et la remise en cause de ses capacités d'investigations judiciaires, la gendarmerie investit fortement dans cette fonction pour combler un retard accumulé avec la police nationale. Cette volonté s'inscrit donc dans l'objectif d'apparaître comme une alternative crédible. Cette ambition s'est traduite notamment en interne par des investissements importants et surtout la spécialisation croissante des fonctions de criminalistique et d'enquêteur. En parallèle, ce mouvement a été accompagné par un important développement de la normalisation des techniques d'investigation. La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et l'accroissement exponentiel des fichiers judiciaires en sont les expressions les plus visibles. Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte éminemment politique. En effet, si de telles évolutions ont pu avoir lieu, c'est parce que la lutte contre la délinquance est devenue depuis les années 1990 surtout⁷⁰⁹, un enjeu majeur des gouvernements

709L'adoption de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation pour la sécurité apparaît comme un marqueur de l'amorce de ces transformations.

successifs. Il s'agissait alors d'adopter les moyens nécessaires « pour favoriser une police d'investigation et d'interpellation (...) fondée sur la culture du résultat »⁷¹⁰. Si la gendarmerie nationale a bénéficié de ces améliorations, c'est qu'elle s'était préparée depuis plusieurs années en mettant en place des structures capables d'accompagner ces avancées. Par ailleurs, les progrès technologiques concomitants ont permis d'amplifier ce mouvement. A l'heure où les notions « d'analyse du risque criminel »⁷¹¹ ou « d'anticipation criminelle »⁷¹² apparaissent autour de la notion de « renseignement criminel », la gendarmerie nationale accompagne ce mouvement en développant ses propres capacités. Dès lors, le renseignement à finalité judiciaire bénéficie de structures spécialisées importantes, de ressources humaines spécialement recrutées pour les armer⁷¹³ et d'outils technologiques adaptés en cours de déploiement. A l'inverse, le renseignement à finalité administrative se caractérise par la faiblesse de son organisation par ailleurs très récente. Si la SDAO commence à bénéficier d'un certain rayonnement au niveau central, la chaîne déconcentrée pâtit d'un manque d'investissement certain, la plaçant dans une situation de dépendance vis-à-vis des autres structures comme celles de la police judiciaire. Cette situation est consécutive à la doctrine du renseignement dans l'institution qui repose sur une approche historique intégrée, généraliste et plutôt invisible car « désincarnée ».

Au delà des structures, le renseignement de sécurité souffre d'une doctrine moins lisible, écartelée entre des logiques d'anticipation opérationnelle, de documentation interne, d'information des acteurs locaux et de complémentarité avec les autres services. Pour dépasser ces faiblesses, réaffirmer une fonction renseignement plus conforme à l'identité de l'arme et éviter que ne s'installe une confusion dans le partage des missions avec la police nationale, la gendarmerie pourrait décloisonner les structures entre les deux finalités du renseignement. Cette trajectoire s'inscrit dans un contexte favorable qui tend à rendre toujours plus poreuse la

710 <https://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/securite-interieure/index/>, consulté le 31 mai 2019.

711 PERROT (P.), « L'analyse du risque criminel : l'émergence d'une nouvelle approche », *Revue de l'Électricité et de l'électronique*, décembre 2014.

712 <https://observatoire-fic.com/lalgorithme-predictif/2/>, consulté le 24 mai 2019.

713 « La gendarmerie a la chance de pouvoir compter, historiquement, sur un recrutement scientifique de très haut niveau. Elle possède ainsi dans ses rangs des experts, informaticiens, ingénieurs, scientifiques, qui améliorent sans cesse ses techniques et en inventent régulièrement de nouvelles, pouvant aller jusqu'à des dépôts de brevet. Nous devons donc renforcer encore cet exceptionnel biotope scientifique que la maison a su créer, autour de places fortes (le PJGN, le GIGN, le GCFAGN, etc.) dont le travail profite à toutes les unités. Cela passe d'abord par l'humain. Il nous faut accentuer encore notre recrutement « scientifique ». Nous avons par exemple des chantiers de court terme à mener, comme celui consistant à renforcer notre capacité à récolter automatiquement des éléments de preuve numérique sur internet et les réseaux sociaux. » in LIZUREY (R.), « Le sens de l'action, l'esprit des réformes » n°4, documentation interne à la gendarmerie, mai 2019. Disponible sur <http://www.profession-gendarme.com/wp-content/uploads/2019/05/SENS-DE-LACTION-ESPRIT-DES-REFORMES-N%C2%B04.pdf>.

frontière entre ces deux finalités. Si une telle évolution ne semble pas nécessiter des abondements supplémentaires en effectifs et qu'elle est déjà visible dans l'organisation de la DGSI, elle suppose une volonté institutionnelle forte.

La coopération et la coordination de la gendarmerie avec les autres services de renseignement témoignent également d'une certaine singularité. Celle-ci s'exprime d'autant plus avec le SCRT au sein duquel les militaires de l'institution sont de plus en plus nombreux. A compter des années 2021-2022, la gendarmerie disposera d'autant de ressources spécialisées dans le renseignement au sein de sa propre chaîne que dans les autres services. Cette situation nous oblige à réfléchir au modèle de coopération entre les deux forces. Les dispositions actuelles freinent indéniablement la circulation de l'information au travers de la mise en place de structures artificielles de coordination et par la multiplication des officiers de liaison. De même, l'organisation territoriale des services, notamment la création des antennes du renseignement territorial, brouille la lecture du dispositif à la fois vis-à-vis des services partenaires que des militaires eux-mêmes. Si la question d'une fusion entre les services a été évoquée, elle ne semble pas satisfaire, à organisation constante, la gendarmerie nationale. C'est la raison pour laquelle la probable réforme du renseignement territorial doit faire l'objet d'une réflexion globale. Dans le cadre des premières discussions liées à l'éventuelle programmation d'une nouvelle loi sur le renseignement pour 2020⁷¹⁴, le SCRT devrait entre autres proposer son intégration dans le « premier cercle » de la communauté du renseignement. Par souci de ne pas être décrochée, la gendarmerie devrait proposer la même chose pour la SDAO. Si de telles évolutions peuvent paraître nécessaires ne serait-ce qu'au titre des gains possibles dans la fluidité des échanges d'informations entre les services, elles pourraient toutefois être accompagnées de questionnements approfondis sur la stratégie globale concernant l'organisation et les missions du renseignement de proximité.

Si les choses semblent très progressivement se normaliser, les relations entre la gendarmerie et les autres services de renseignement se caractérisent par leur hétérogénéité. La connaissance mutuelle entretenue de longue date avec les services de renseignement militaires favorise des relations déjà éprouvées. Celles avec les services civils sont cependant plus difficiles, notamment avec la DGSI. La situation a toutefois évolué favorablement à la faveur du renforcement des structures de coordination dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

714 <https://www.nextinpact.com/news/107819-vers-nouvelle-loi-renseignement-pour-2020-annee-peremption-boites-noires.htm>, consulté le 26 mai 2019.

En conclusion, la singularité de la fonction de renseignement dans la gendarmerie constitue à la fois une force à entretenir et une faiblesse à dépasser. Une force à entretenir tout d'abord parce que la gendarmerie, du fait de son maillage territorial, demeure l'une des seules institutions capable de prendre le pouls de la société et d'en détecter les attermoissements parfois dangereux. En ce sens, elle réalise une « *mission de recueil du renseignement qui lui appartient et que les autres ne font pas, celle d'aller serrer des louches aux petits élus locaux, aux agriculteurs isolés, aux commerçants sur les marchés...* »⁷¹⁵. Cette singularité demeure aussi la garantie de la pérennité de l'existence de la gendarmerie. En effet, comme le souligne à juste titre le DGPN, « *si les deux forces sont amenées à remplir les mêmes missions sur les mêmes types de territoire, alors les citoyens comme leurs représentants élus seront amenés un jour à se poser sans malice la question pertinente de la dualité des forces* »⁷¹⁶. Mais cette singularité peut être également considérée comme une faiblesse. Son intégration croissante au sein du SCRT interroge sur la viabilité du dispositif actuel, tant dans la coordination entre les deux services que dans la soutenabilité de l'organisation interne. De même, le déséquilibre entre le renseignement à finalité judiciaire et administrative entretient la paupérisation d'une fonction par rapport à l'autre. La force de la gendarmerie repose sur une organisation intégrée, dont le modèle voudrait être copié⁷¹⁷. La fonction de renseignement devrait pouvoir s'y adosser en favorisant une approche décloisonnée.

715D'après un entretien réalisé avec M. Arnaud COUPRY, administrateur civil, détaché de la DGSE à la SDAO, le 17 mai 2019.

716Propos tenus par M. Eric MORVAN, directeur général de police nationale, relayé le 19 octobre 2018 sur les réseaux sociaux par le Syndicat des Cadres de la Sécurité Intérieure (SCSI).

717« *Dans le schéma d'organisation policière proposé, un directeur territorial unique (zone de compétence à définir), relevant de l'autorité directe du directeur général via son état-major est responsable dans son ressort territorial des différentes filières de police : sécurité publique, ordre public, renseignement territorial, investigation, police aux frontières, formation, et autant que nécessaire, sécurité intérieure.* » in Association des hauts fonctionnaires de la police nationale, « *Quelle police pour demain ?* », Rapport remis au ministre de l'Intérieur, 13 mai 2019, p. 17. Disponible sur https://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/2019/2019-05-13_QuellePolicePourDemain.pdf.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au terme d'un processus long et complexe, la mission de renseignement de la gendarmerie nationale a enfin acquis une certaine reconnaissance. En ce sens, et malgré certaines nuances, cette évolution renforce le positionnement de l'institution sur l'ensemble du spectre de la sécurité nationale et au sein du ministère de l'Intérieur (**section 1**). Parce qu'elles induisent une redéfinition progressive des équilibres institutionnels, ces transformations nécessitent encore des adaptations qui portent tout à la fois sur des questions juridiques et organisationnelles internes à l'arme (**section 2**). Surtout, la mutation opérée par la gendarmerie sur le renseignement amène à questionner la cohérence de l'appareil de renseignement et donc ses possibles voies de rationalisation (**section 3**).

Section 1 : La gendarmerie nationale renforcée par la mission de renseignement

Longtemps théorique parce que désincarnée et noyée dans l'ensemble des autres missions de l'arme, la fonction de renseignement de la gendarmerie est aujourd'hui reconnue par le droit et admise par la communauté française du renseignement. Sa place dans les structures de pilotage et de coordination, la présence de ses militaires dans la quasi-totalité des services de renseignement, ses larges compétences et le rayonnement croissant de la SDAO en sont les marqueurs les plus significatifs. En dix années, la gendarmerie nationale est ainsi parvenue à trouver une place sur un échiquier complexe, sans pour autant le faire au détriment d'autres institutions. Le développement de sa doctrine, « *l'anticipation opérationnelle* », la place dans une logique centrée sur sa propre action et complémentaire avec les autres services. Ainsi, la gendarmerie fait d'abord du renseignement au profit de sa propre action. Cette approche est relativement similaire à celle de la DRM dans les années 1990, reconnue pour la qualité de son travail. Nonobstant certaines évolutions, la gendarmerie se trouve sur une trajectoire relativement similaire.

N'en déplaise aux nostalgiques d'une gendarmerie isolée au sein du ministère de la Défense¹, la reconnaissance d'une filière du renseignement propre à l'institution au sein du

1 FANET (F.), « Restaurer la gendarmerie nationale », *Sécurité globale*, 2016/3, n°7, pp. 149-152.

ministère de l'Intérieur lui a permis de renforcer son positionnement sur l'ensemble du spectre de la sécurité nationale. La gendarmerie nationale est désormais réellement partie prenante de la fonction « *connaissance et anticipation* ». Cette situation lui a aussi permis de mettre fin à sa mise à l'écart constatée lors des différentes réformes du renseignement de 2008 et de 2013. Dès lors, il semble indéniable que la création de la SDAO puis sa reconnaissance en 2015 ont largement contribué à une meilleure intégration de l'institution au sein du ministère de l'Intérieur. Créée « *pour permettre à la gendarmerie nationale d'améliorer les conditions d'exercice de sa mission de renseignement* » mais aussi son « *interface avec le renseignement territorial* »², la SDAO consolide ainsi la place de l'institution en lui offrant désormais une certaine autonomie par rapport aux services de la police nationale.

Cependant, il convient de nuancer le propos car la reconnaissance de la gendarmerie sur le renseignement n'est pas homogène. Malgré des effectifs plus que comptés, la SDAO est aujourd'hui reconnue pour son action. Ainsi, au même titre que les autres services, elle intervient en son nom sur les différentes tribunes de la communauté du renseignement (Académie du renseignement...). Si elle demeure « *un excellent service (...) qui n'ose toujours pas assumer dans son nom ce qu'il fait* »³, elle paraît toutefois isolée dans une « niche », celle de la finalité « 5 »⁴, puisqu'elle demeure la seule entité de la gendarmerie à pouvoir l'évoquer⁵. Elle apparaît donc surtout comme une vitrine. Au sein de l'institution, se crée alors une filière de renseignement à deux vitesses, entre un échelon central resserré et disposant de prérogatives importantes et des échelons déconcentrés parfois minimalistes, peu reconnus et dont il convient encore « *de préciser les attributions* »⁶. En ce sens, la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement n'a pas consacré la gendarmerie nationale mais une seule de ses unités, à la différence notamment du SCRT⁷.

2 FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Audition, à huis clos, du général Pierre Sauvegrain, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle, et de M. Olivier Métivet, son adjoint », Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, compte-rendu n°27, Assemblée nationale, 23 mai 2016, p. 3.

3 <https://www.valeursactuelles.com/societe/alain-bauer-le-bon-antiterrorisme-ce-nest-pas-quand-arrete-les-auteurs-dun-attentat-mais-quand-lattentat-est-empeche-93893>, consulté le 30 juin 2019.

4 « *La prévention : a) Des atteintes à la forme républicaine des institutions ; b) Des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1 ; c) Des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique* », art. L811-3 du Code de la sécurité intérieure.

5 Article R811-2 du Code de la sécurité intérieure.

6 DOMINATI (P.), *op. cit.*, p. 20.

7 L'article R811-2 reconnaît « *les services du renseignement territorial au titre des finalités mentionnées aux 1°, 4°, a, b et c du 5° et 6° de l'article L. 811-3* » et non pas seulement le service central.

Dès lors, il semble que le processus initié en 2009 par la loi relative à la gendarmerie, poursuivi par la création de la SDAO en décembre 2013 puis consacré par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement ne doit pas être considéré comme un aboutissement mais plutôt comme le socle sur lequel la gendarmerie doit s'appuyer pour construire son propre modèle. Ce dernier nécessite cependant des adaptations.

Section 2 : Un renforcement qui nécessite encore des adaptations pour assurer sa pérennité

Pour satisfaire aux enjeux posés par le nouveau droit du renseignement et aux exigences inhérentes aux larges prérogatives accordées à l'institution, cette dernière a su adapter son organisation pour offrir les garanties nécessaires, sans pour autant opérer de réelle révolution. Par touches successives et faisant preuve d'une certaine habileté dans un contexte budgétaire contraint, elle a su adapter son modèle à ce droit du renseignement en s'appuyant sur les indéniables qualités de ses ressources et sur la flexibilité permise par son modèle intégré. Pour autant, le dispositif adopté est marqué par des déséquilibres importants qui freinent en interne la croissance de cette fonction. En effet, la faible utilisation des techniques de renseignement les plus intrusives, la dépendance en interne vis-à-vis des unités de police judiciaire et le peu d'investissement dans les ressources humaines, nous conduisent à nous interroger sur la pérennité de l'ossature actuelle.

Pour dépasser ce stade et ainsi éviter que le renseignement de sécurité demeure une fonction « satellite » à celle de la police judiciaire, il convient tout d'abord d'opérer une réflexion sur leur articulation. Si une réflexion en ce sens a pu être opportunément initiée en envisageant une dominante d'emploi commune dès 2017⁸, l'institution ne semble pas être allée au bout de ce processus puisque son organisation de la fonction de renseignement est relativement illisible du fait de la multiplicité des acteurs qu'elle implique. Pour ne citer que quelques exemples, l'absence d'arbitrage réel du périmètre des compétences entre le BLAT et la SDAO rend difficile l'identification du rôle de chacun. De même, la place du SCRC ne semble pas être suffisamment défini puisque malgré son nom, il n'est pas reconnu par la loi de 2015

⁸ Arrêté du 9 juin 2017 modifiant l'arrêté du 27 juillet 2011 fixant l'organisation générale de la scolarité des élèves admis à l'école des officiers de la gendarmerie nationale. La dominante « renseignement » est fondue avec celle de la police judiciaire formant ainsi la dominante de formation « police judiciaire-renseignement ».

relative au renseignement. Enfin, le maintien de deux centres de formation à la fois distincts mais co-localisés pour une même dominante, souligne une certaine incohérence de l'organisation interne.

Plus globalement, un rapprochement entre les deux finalités du renseignement pourrait être pertinent. En effet, si la reconnaissance de la fonction de renseignement de la gendarmerie et la création de la SDAO renforcent son positionnement, elles questionnent néanmoins l'identité de l'arme puisqu'elle est intimement liée à son rattachement au ministère de l'Intérieur. Sans la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 qui entérinait cette bascule vers la Place Beauveau, il n'est effectivement pas certain que cette mission eût la même visibilité ou les mêmes enjeux. En ce sens, le développement de la mission de renseignement au sein de la gendarmerie constitue-t-il, à l'instar de la police judiciaire dans les années 1970, un marqueur « *d'une tendance à la policiarisation* »⁹ de l'arme ? Assurément. Avec cette reconnaissance, la gendarmerie nationale laisse définitivement derrière elle l'interdiction des « *missions occultes de nature à lui enlever son caractère véritable* »¹⁰ pour adopter une organisation plus commune aux organisations policières civiles. Ainsi, tout en remettant en cause l'organisation intégrée du modèle de la gendarmerie, ces évolutions accentuent l'impression de convergence croissante avec la police nationale. Pour éviter qu'elle ne s'installe durablement et qu'elle puisse conduire à de nouvelles mutualisations risquées, la gendarmerie est dans l'obligation de cultiver sa singularité. Une entité commune aux deux finalités du renseignement, dans le respect des identités de chacune, pourrait être une solution envisageable. Pour sortir d'une culture trop « administrative », un tel service pourrait relever d'une entité parallèle, détachée de la direction générale de la gendarmerie. Il s'agirait alors de tendre vers la production d'un « renseignement d'intérêt gendarmerie », sur la base d'une action de « contre-insécurité », telle une déclinaison adaptée à l'arme du concept anglo-saxon « *d'intelligence led policing* ».

En parallèle, le renseignement de sécurité ne peut plus se passer d'une augmentation de ses moyens. Le décrochage constaté avec ceux du SCRT entraîne une indéniable paupérisation de la chaîne intégrée de l'arme dont l'action sur les territoires devient soit de plus en plus symbolique soit relève davantage de « niches » plutôt que d'une approche transversale. Cette absence assumée de renforcement des moyens, « *par peur de froisser* »¹¹, témoigne du fait que

9 DIEU (F.), « Note sur l'impact du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur », Direction générale de la gendarmerie nationale, septembre 2016.

10 Décret du 1^{er} mars 1854 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie nationale, art. 119.

11 D'après un entretien réalisé avec M. Arnaud COUPRY, administrateur civil, détaché de la DGSE à la SDAO, le 17 mai 2019.

l'institution se pose davantage dans une logique de « sauvegarde » des acquis plutôt que de « conquête », comme ce fut le cas entre les années 2009 et 2015. Si l'institution souhaite pérenniser une présence solide dans les territoires et donc demeurer un service crédible vis-à-vis des acteurs locaux du renseignement et la sécurité en général, l'augmentation des effectifs et des moyens tant matériels que juridiques des cellules et des bureaux renseignement est indispensable. Cette perspective entraîne une nécessaire professionnalisation de la filière, déjà amorcée, mais encore balbutiante. Une mutualisation des moyens avec ceux de la police judiciaire comme mentionnée précédemment pourrait être une solution transitoire. Plus encore, dans un souci d'efficacité et de visibilité, cette chaîne intégrée du renseignement doit désormais, à l'instar de la police judiciaire ou de la criminalistique, être déclinée au niveau infra-départemental, c'est à dire dans les compagnies de gendarmerie et les brigades.

Au-delà des reconfigurations internes, le renforcement de la place de la gendarmerie nationale dans le dispositif de renseignement accentue l'illisibilité de son organisation générale, alimentant de fait des interrogations légitimes.

Section 3 : Un renforcement qui questionne l'organisation générale du renseignement en France

Le renforcement de la place de la gendarmerie dans l'appareil de renseignement invite légitimement l'observateur extérieur à s'interroger sur sa cohérence. Historiquement marqué par la dualité entre les RG et la DST, il est aujourd'hui « *fondé sur trois grands clivages : police et gendarmerie, police nationale et préfecture de police, DGSI et renseignement territorial* »¹². Ainsi, quatre services aux périmètres de compétences très proches se partagent désormais le renseignement de sécurité au sein du ministère de l'Intérieur. Des réflexions sont initiées afin de rationaliser ce dispositif.

Si certaines sont déjà en cours pour rationaliser « l'État dans l'État »¹³ que constitue la préfecture de police de Paris et sa direction du renseignement, la gendarmerie nationale est surtout impactée par les éventuelles modifications qui pourraient impliquer le SCRT. En effet,

12 <https://www.areion24.news/2019/05/24/renseignement-en-france-quelles-particularites%E2%80%89/>, consulté le 28 mai 2019.

13 https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/03/20/grand-menage-avant-reprise-en-main-a-la-prefecture-de-police_5438680_3224.html, consulté le 26 mars 2019.

en 2022, les effectifs de gendarmerie affectés dans ce service seront comparables à ceux de sa propre chaîne spécialisée. Les questionnements sont donc multiples.

Ils portent en premier lieu sur son maintien ou non dans le périmètre de la DCSP. L'organisation actuelle n'est pas satisfaisante puisqu'elle entraîne d'indéniables déséquilibres, notamment entre les directeurs départementaux de la sécurité publique et les commandants de groupements de gendarmerie départementale. Par ailleurs, si le SCRT a vocation à devenir un service commun aux deux forces en allant au-delà d'un ratio à 15 % de gendarmes dans ses effectifs, il ne peut légitimement pas relever d'un service central. C'est pourquoi, à l'image de la DCI pour les missions internationales, il doit être élevé au niveau direction centrale avec un budget propre, discuté entre les deux directeurs généraux.

La question de l'intégration du SCRT parmi les services du « premier cercle » de la communauté du renseignement fait également l'objet de débats. Il semble que cette proposition soit actuellement portée dans le cadre des discussions préalables à la future loi sur le renseignement prévue en 2020. Cette orientation était déjà encouragée par Alain ZABULON, ancien coordonnateur national du renseignement, pour qui « *le SCRT aurait toute sa place dans le « premier cercle* » »¹⁴. Dans le cas où le SCRT deviendrait une direction centrale, reconnue comme un service du « premier cercle », peut-il être en mesure de devenir « *le service de renseignement de la gendarmerie nationale* »¹⁵ ? A l'heure où des voix s'élèvent pour repenser le système français de police par une dissolution de la gendarmerie au profit « *d'une seule force, civile, de sécurité intérieure* »¹⁶, une telle évolution unilatérale affaiblirait l'institution et donc son modèle. C'est la raison pour laquelle, si la police nationale revendique ce nouveau positionnement, la gendarmerie doit également l'obtenir pour la SDAO.

Une autre solution pourrait conduire à s'interroger sur la création d'une « direction générale du renseignement territorial » comme l'encouragent certains¹⁷? Cette opportunité est très discutable. En effet, « *le statut militaire de la SDAO lui donne également une sensibilité particulière à certains enjeux. Ces complémentarités sont précieuses aux yeux de M. Nicolas Lerner, directeur général de la sécurité intérieure, qui a déclaré : « je considère que ce qui constitue aussi la force*

14 VADILLO (F.) et PAPAEMMANUEL (A.), *op. cit.*, p.117.

15 RESSIGUIER (M.) et MORENAS (A.), *op. cit.*, p. 273

16 <https://www.marianne.net/societe/police-syndicat-commissaires-avertissement-gouvernement>, consulté le 22 juin 2019.

17 « *Proposition n°14 : Fusionner le service central du renseignement territorial (SCRT) et la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la gendarmerie nationale dans une nouvelle direction générale du renseignement territorial, rattachée directement au ministre de l'Intérieur.* » in FENECH (G) et PIETRASANTA (S.), *op. cit.*, p. 77.

du système français est d'avoir des services de renseignement ayant leurs spécificités et leurs propres grilles d'analyse »¹⁸. La question centrale n'est donc pas le nombre de services de renseignement mais plutôt la mise en commun de leurs informations au profit d'une analyse croisée, plus riche et sans doute plus objective.

Dès lors, en cas de *statu quo* et donc du maintien de quatre services distincts, il convient de s'interroger sur la pertinence des structures de coordination. Si en matière d'anti-terrorisme l'organisation des échanges a été rationalisée au sein de la DGSI, la question se pose pour les arbitrages et le partage d'information dans les services locaux disséminés sur le territoire. Les mécanismes actuels sont peu satisfaisants car ils reposent exclusivement sur la volonté des acteurs concernés. Afin de renforcer le pouvoir de l'autorité administrative sur ceux-ci, il est possible d'imaginer une déclinaison territoriale de la CNR-LT par la création d'un poste de directeur de cabinet adjoint au sein des préfetures, chargé des questions de renseignement.

S'agissant enfin des relations avec la DGSI, des évolutions positives sont en voie d'aboutir. Il convient d'être attentif à l'intégration des premiers gendarmes dans ses structures pour envisager par la suite, pourquoi pas, l'affectation d'officiers ou encore d'officiers de liaison au sein de la SDAO.

Plus largement et pour aborder ces débats sereinement dans la perspective des réformes annoncées, il apparaît nécessaire de constituer « une nouvelle commission d'enquête parlementaire, chargée d'évaluer les réformes, à l'aune de ces dix années, et de tracer de nouvelles perspectives »¹⁹. Il semble que ce rôle pourrait incomber à « la mission d'évaluation de la loi de renseignement de 2015 (...) qui débutera ses travaux en septembre »²⁰. Cette mission devra également prendre en compte la position de la Cour de Justice de l'Union européenne qui doit examiner à compter du mois de septembre 2019 « un recours formé contre le renseignement français et l'obligation de conservation généralisée des données de connexion »²¹.

La gendarmerie se trouve donc face à un triple défi pour sa fonction de renseignement. Elle doit lutter contre un renseignement de sécurité à trois vitesses. Les départs croissants

18 RESSIGUIER (M.) et MORENAS (A.), *op. cit.*, p. 83.

19 <https://blogs.mediapart.fr/police-et-societe/blog/030718/reformes-du-renseignement-l-heure-du-bilan>, consulté le 25 mai 2019.

20 https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/08/09/le-renseignement-a-l-epreuve-du-debat-legislatif_5497965_823448.html, consulté le 11 août 2019.

21 <https://www.laquadrature.net/2019/08/12/recours-contre-le-renseignement-francais-audience-devant-la-cour-de-justice-de-lunion-europeenne-le-9-septembre-2019/>, consulté le 13 août 2019.

d'effectifs dans les services partenaires au détriment de l'équilibre de ses propres structures fragilisent tout d'abord l'attractivité de cette fonction. Ensuite, si la SDAO est reconnue comme la figure de proue de l'institution, elle manque singulièrement de moyens. En parallèle, son organisation territoriale spécialisée est en voie de paupérisation face à la croissance des SDRT, du développement des moyens du renseignement criminel et de l'absence de prérogatives juridiques.

Par ailleurs, elle doit renforcer la cohérence de cette fonction afin de la rendre plus lisible notamment dans la répartition des moyens et des périmètres de compétences entre le renseignement à finalité judiciaire et celui de sécurité.

Enfin, sa relation avec le SCRT doit être clarifiée tant dans le positionnement administratif de celui-ci que dans le degré d'intégration de militaires dans ses effectifs. Faute d'évolution, c'est le modèle français de police, renouvelé en 2009 autour de la notion de parité globale entre les deux forces, qui pourrait être modifié en segmentant définitivement certaines missions selon les institutions. Ce serait alors la porte ouverte à d'autres revendications, notamment sur la police judiciaire.

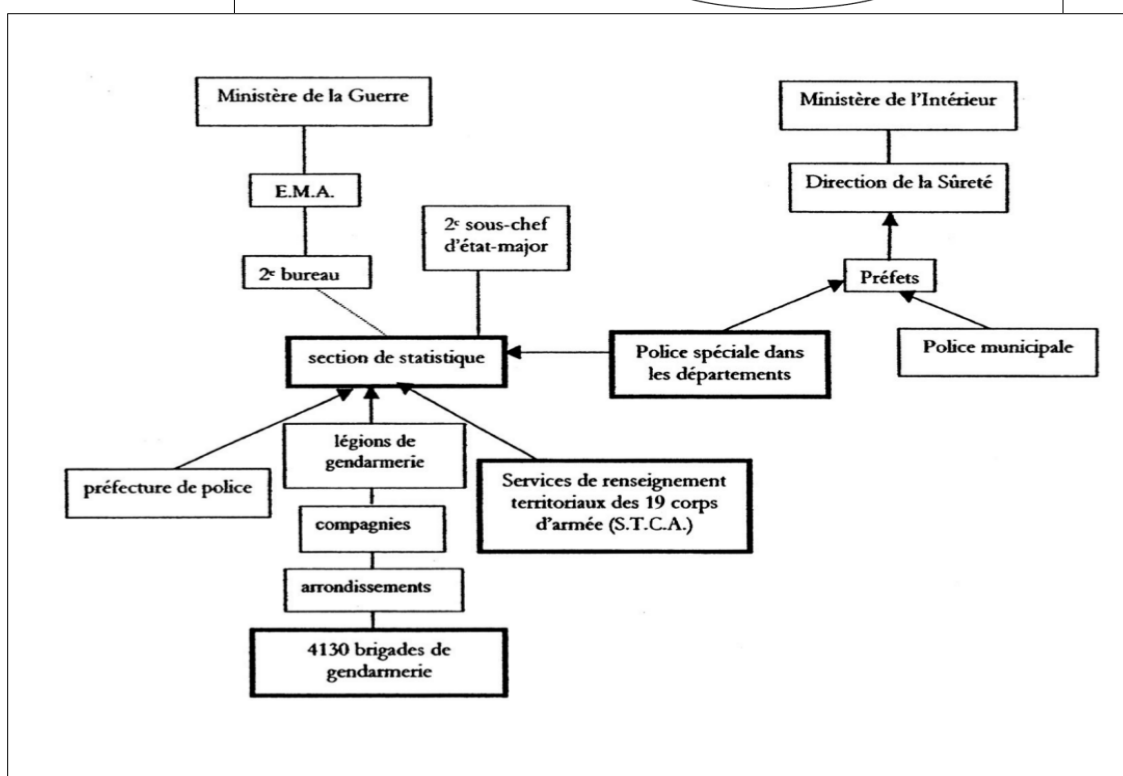
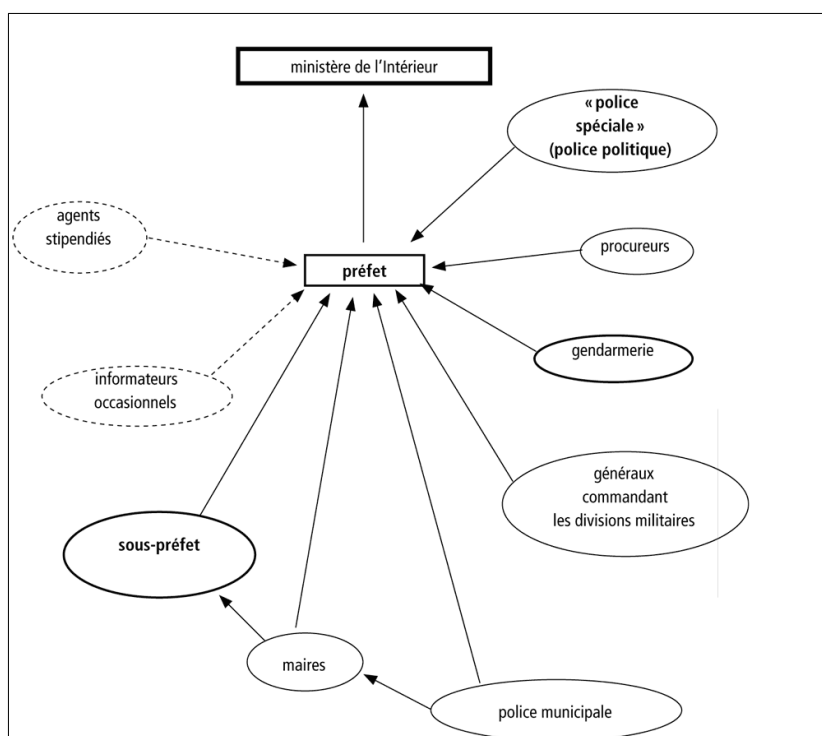
Les recherches académiques ont été clôturées le 1^{er} septembre 2019

TABLE DES ANNEXES

- Annexe n°1 : Schémas de synthèse de l'organisation du renseignement à la fin du XIXe siècle
- Annexe n°2 : Schéma du processus décisionnel lié à la mise en œuvre d'une technique de recueil du renseignement dans la gendarmerie nationale
- Annexe n°3 : Tableau de synthèse des prérogatives en matière de techniques de recueil du renseignement pour la gendarmerie et le service central du renseignement territorial
- Annexe n°4 : Organigramme de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale
- Annexe n°5 : Organisation des unités de la gendarmerie chargées de mettre en œuvre les techniques numériques d'enquête judiciaire
- Annexe n°6 : Organisation générale de l'élaboration du renseignement criminel
- Annexe n°7 : Organigramme détaillé du service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale
- Annexe n°8 : Chaîne du renseignement criminel au sein de la gendarmerie nationale
- Annexe n°9 : Organigramme de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle
- Annexe n°10 : Organisation de la chaîne du renseignement dans la gendarmerie nationale
- Annexe n°11 : Créations de postes issues des plans de renfort pour la gendarmerie nationale
- Annexe n°12 : Organisation de l'exploitation opérationnelle du renseignement lors des opérations d'évacuation de la ZAD de Notre-Dame-Des-Landes
- Annexe n°13 : Schémas de la fonction de coordonnateur renseignement développée par le service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale
- Annexe n°14 : Possible organigramme d'un service central du renseignement de la gendarmerie nationale

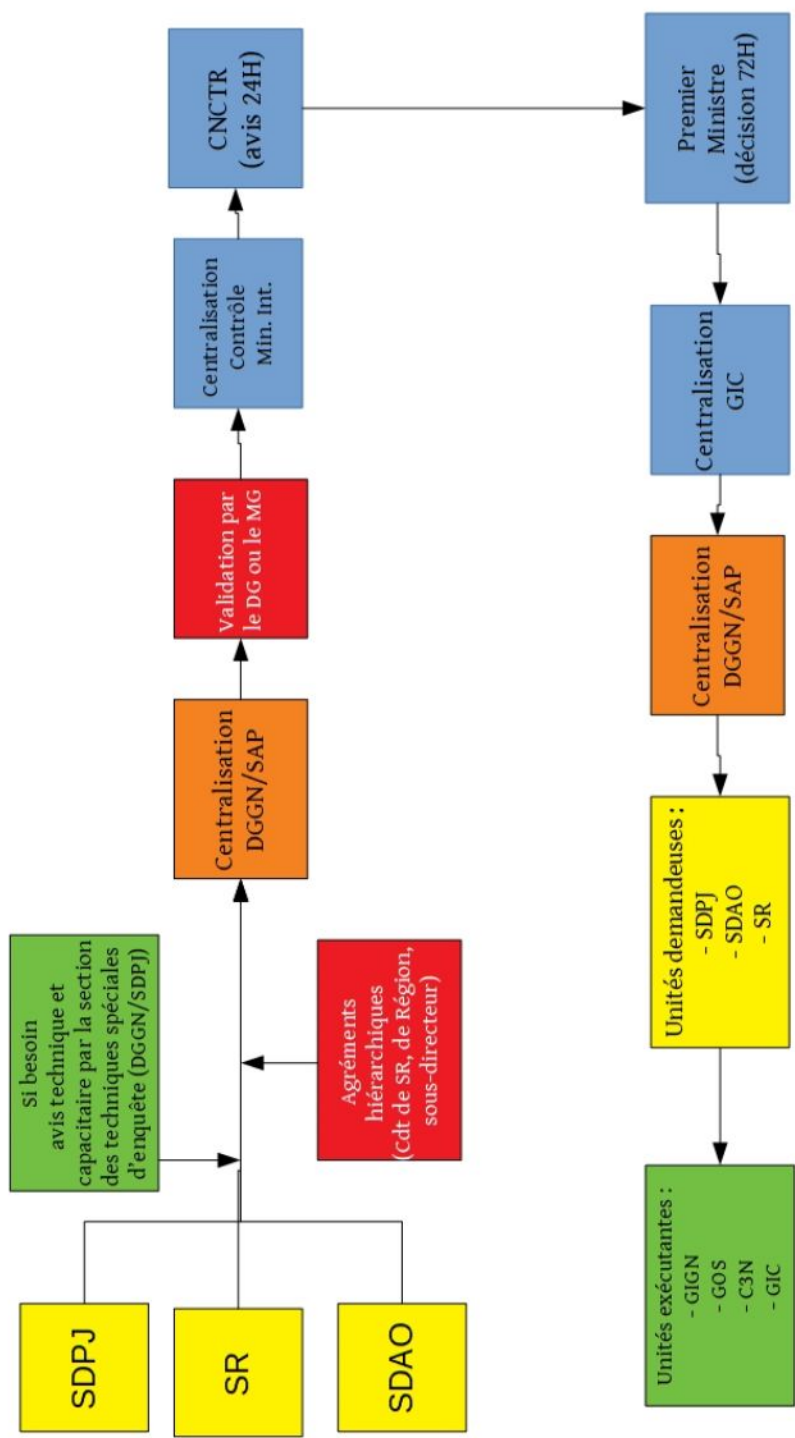
- Annexe n°15 : Organisation de la coordination entre la fonction de renseignement de la gendarmerie et le service central du renseignement territorial
- Annexe n°16 : Synthèse des structures de la coordination inter-services dans le cadre de la lutte contre le terrorisme
- Annexe n°17 : Synthèse des structures de coopération entre les services au niveau international
- Annexe n°18 : Organigramme de la direction générale de la police nationale
- Annexe n°19 : Organisation générale de la gendarmerie nationale
- Annexe n°20 : Organigramme de la gendarmerie départementale
- Annexe n°21 : Carte des implantations de la gendarmerie départementale (2013)

Annexe n°1 : Schémas de synthèse de l'organisation du renseignement à la fin du XIXe siècle¹

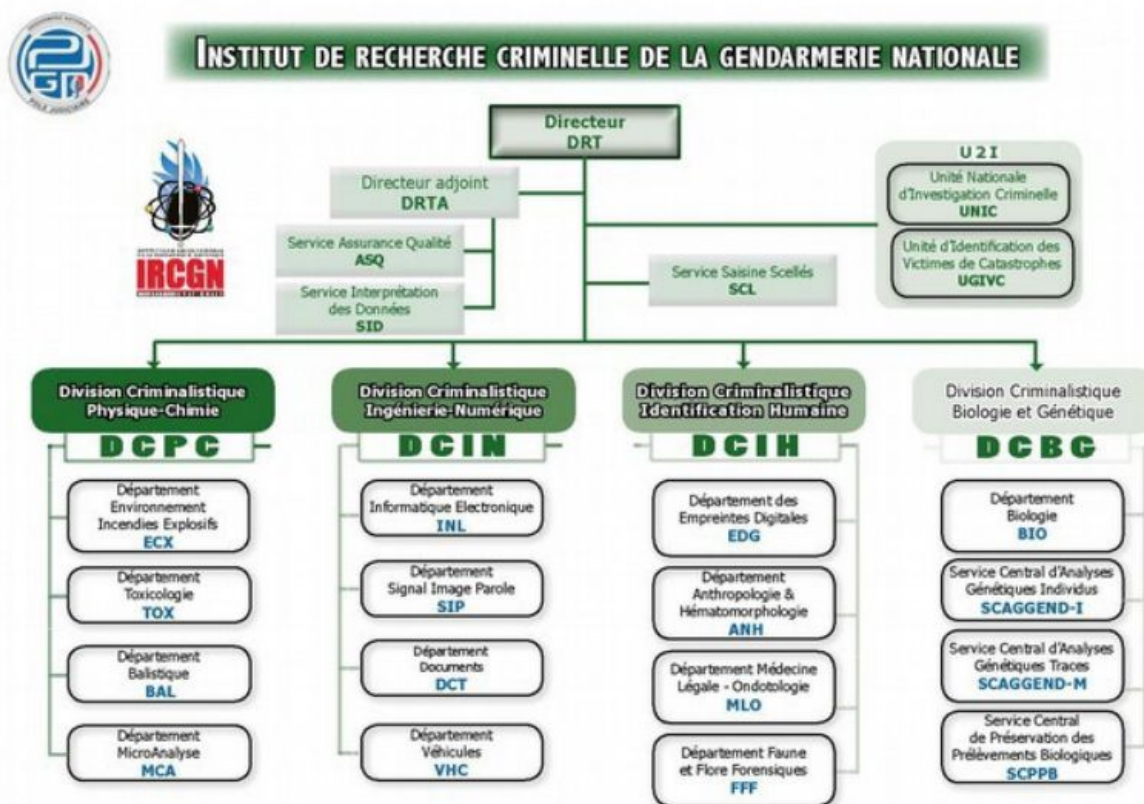


1 D'après LAURENT (S.), « La naissance du renseignement étatique en France au XIXe siècle, entre bureaucratie et politique », *Revue d'Histoire du XIXe* [en ligne], 35, 2007 et LAURENT (S.), « Aux origines de la « guerre des polices », militaires et policiers du renseignement dans la République (1870-1914) », *Revue historique*, n° 636, 2005, p. 783.

Annexe n°2 : Schéma du processus décisionnel lié à la mise en œuvre d'une technique de recueil du renseignement dans la gendarmerie nationale



Annexe n°4 : Organigramme de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale²

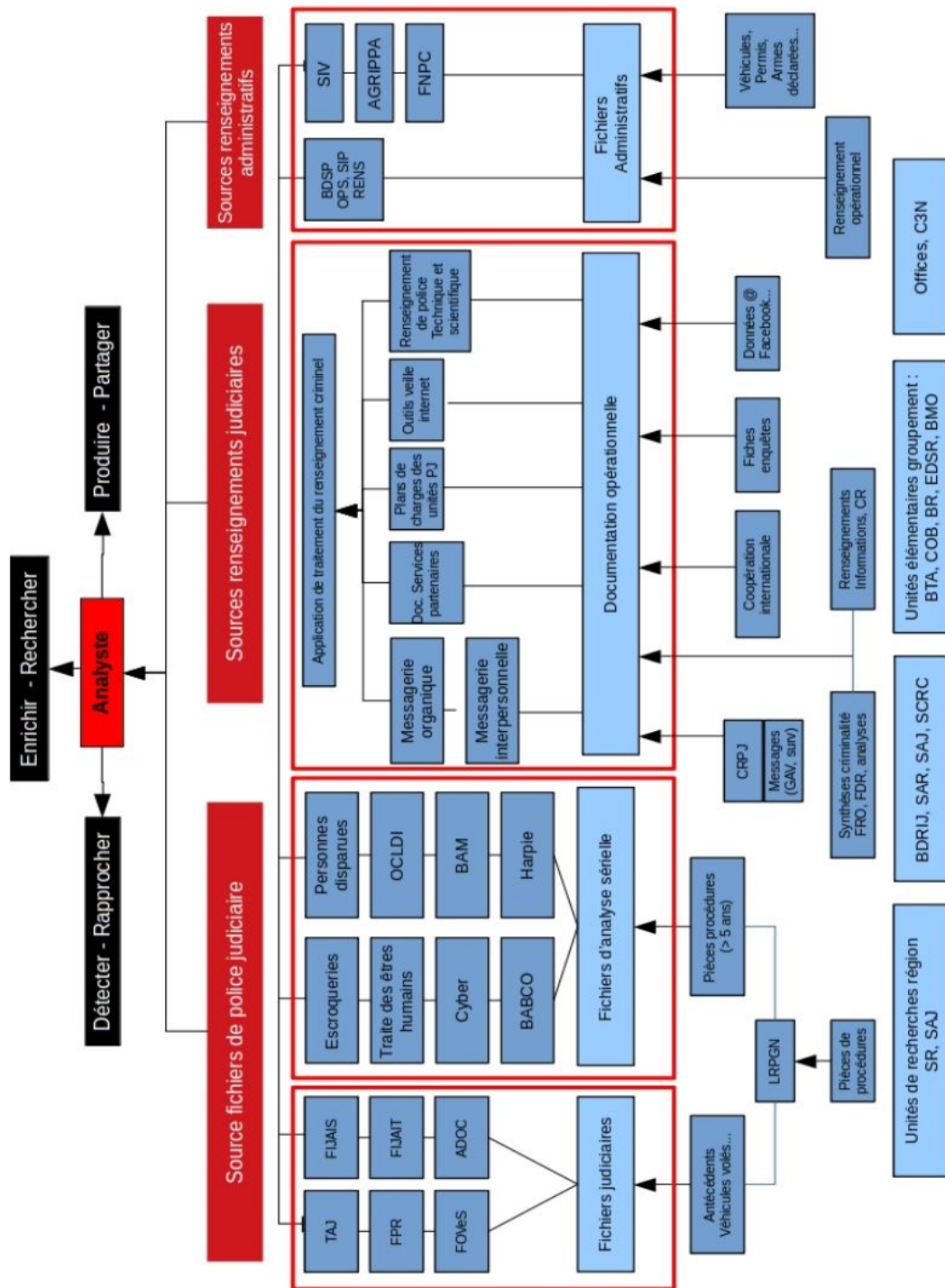


² Source gendarmerie nationale

**Annexe n°5 : Organisation des unités de la gendarmerie chargées
de mettre en œuvre les techniques numériques d'enquête
judiciaire**

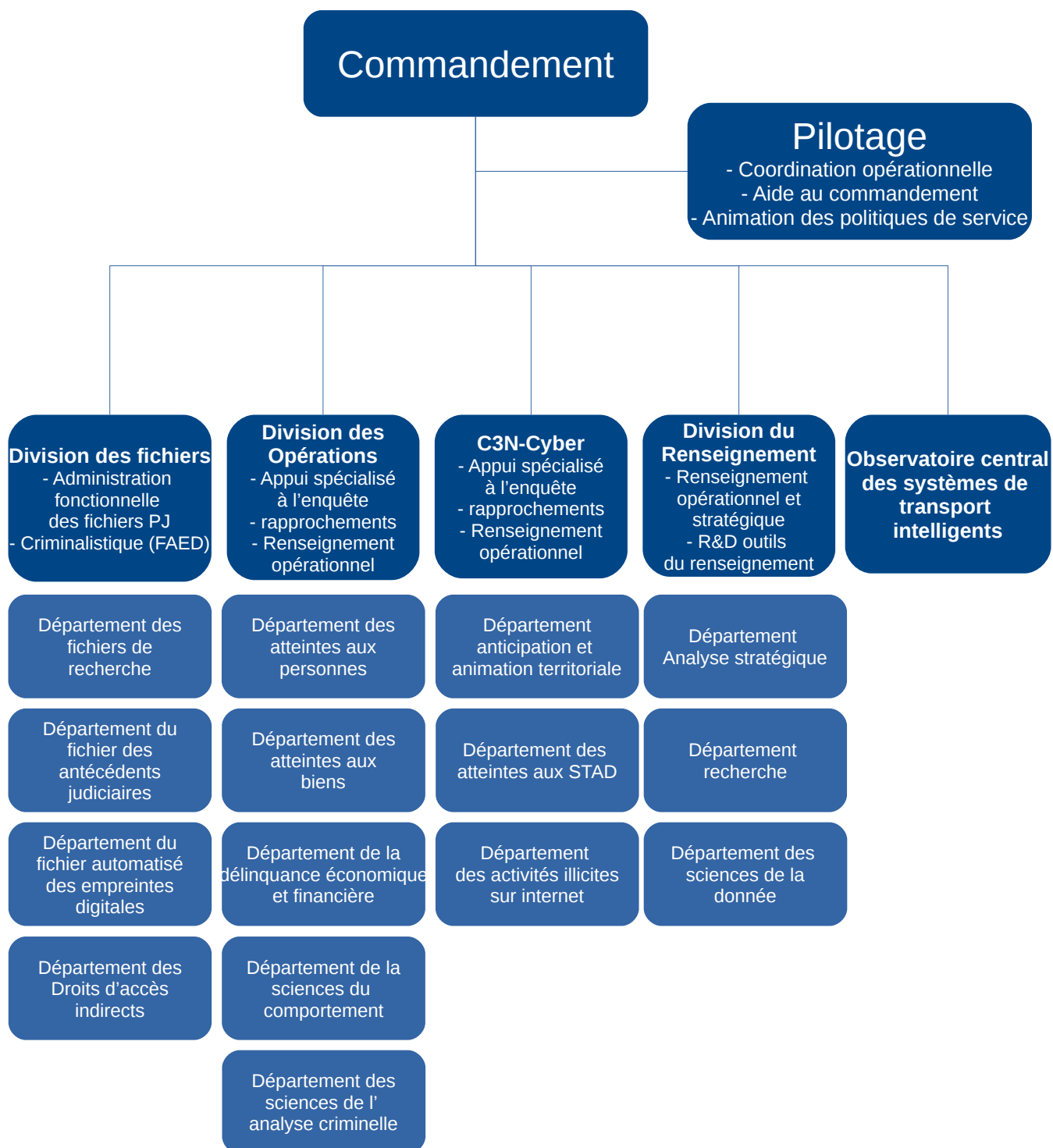
	GIGN	SDPJ	A-GIGN	SAJ-GOS	Offices	SR	SCRC	BDRIJ	BR	IGGN	Autres
Interception de correspondance émises par voie des communications électroniques (art. 100 et s., 706-95 du CPP)											Non restrictif (art. 100 CPP)
Accès aux correspondances stockées (art. 706-95-1 et s. du CPP)											« agent qualifié d'un service ou d'un organisme placé sous l'autorité ou la tutelle du ministre chargé des communications électroniques ou tout agent qualifié d'un exploitant de réseau ou fournisseur de services de communications électroniques autorisé » art. 706-95-3 CPP
Sonorisation et fixation d'images dans certains lieux et véhicules (art. 706-96 du CPP)	X	X	X	X	X	X					
Captation de données informatiques (art. 706-102-1 et s. du CPP)	X	X		X	X	X	X				
Géolocalisation (art. 230-1 du CPP)	X	X	X	X	X	X					
Enquête sous pseudonyme (art. 706-87-1 du CPP)		X		X		X	X	X	X	X	
Recueil de donnée de connexion par IMSI catcher (art. 706-95-5 et s. du CPP)	X			X (2)							

Annexe n°6 : Organisation générale de l'élaboration du renseignement criminel³

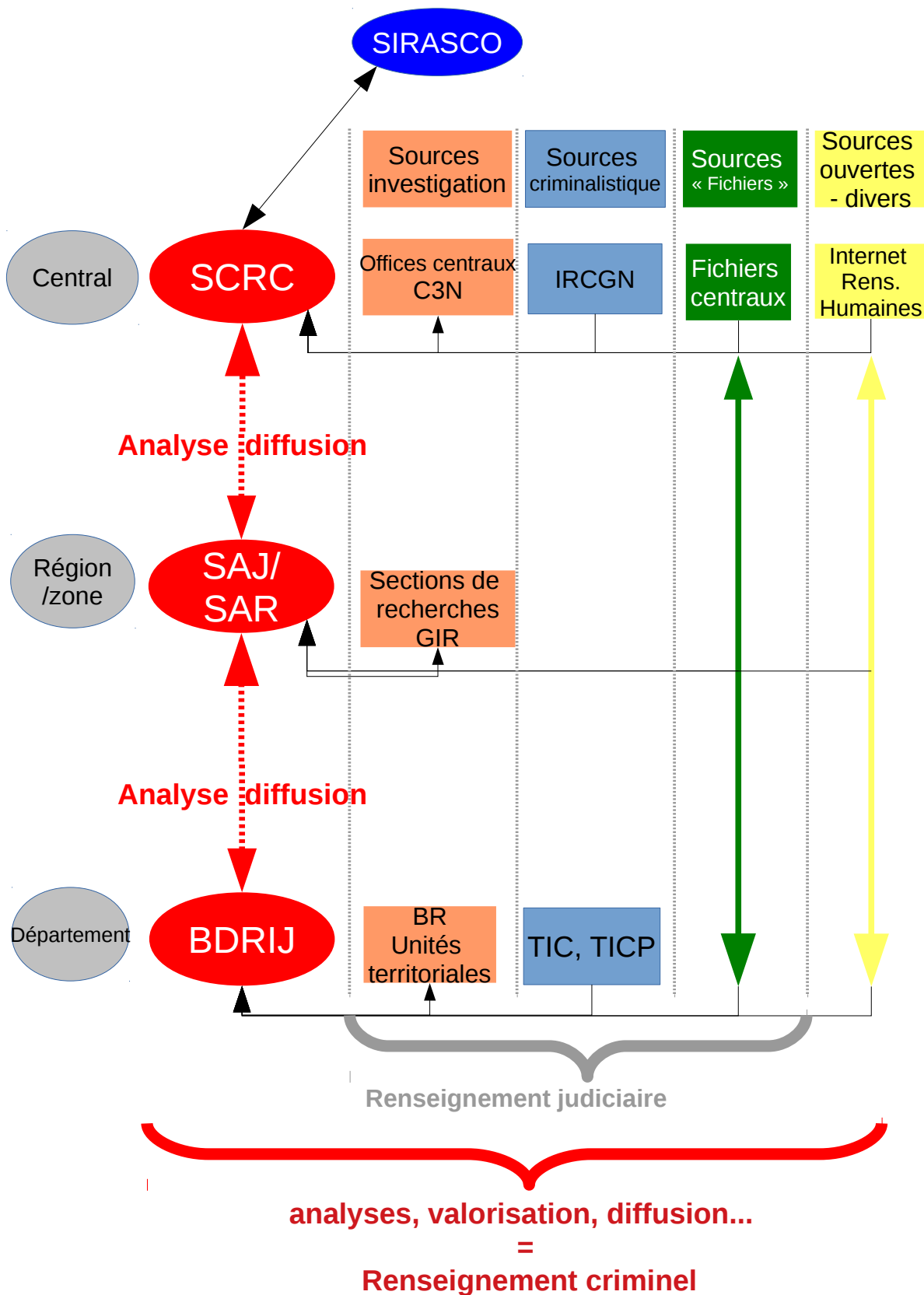


3 Source gendarmerie nationale.

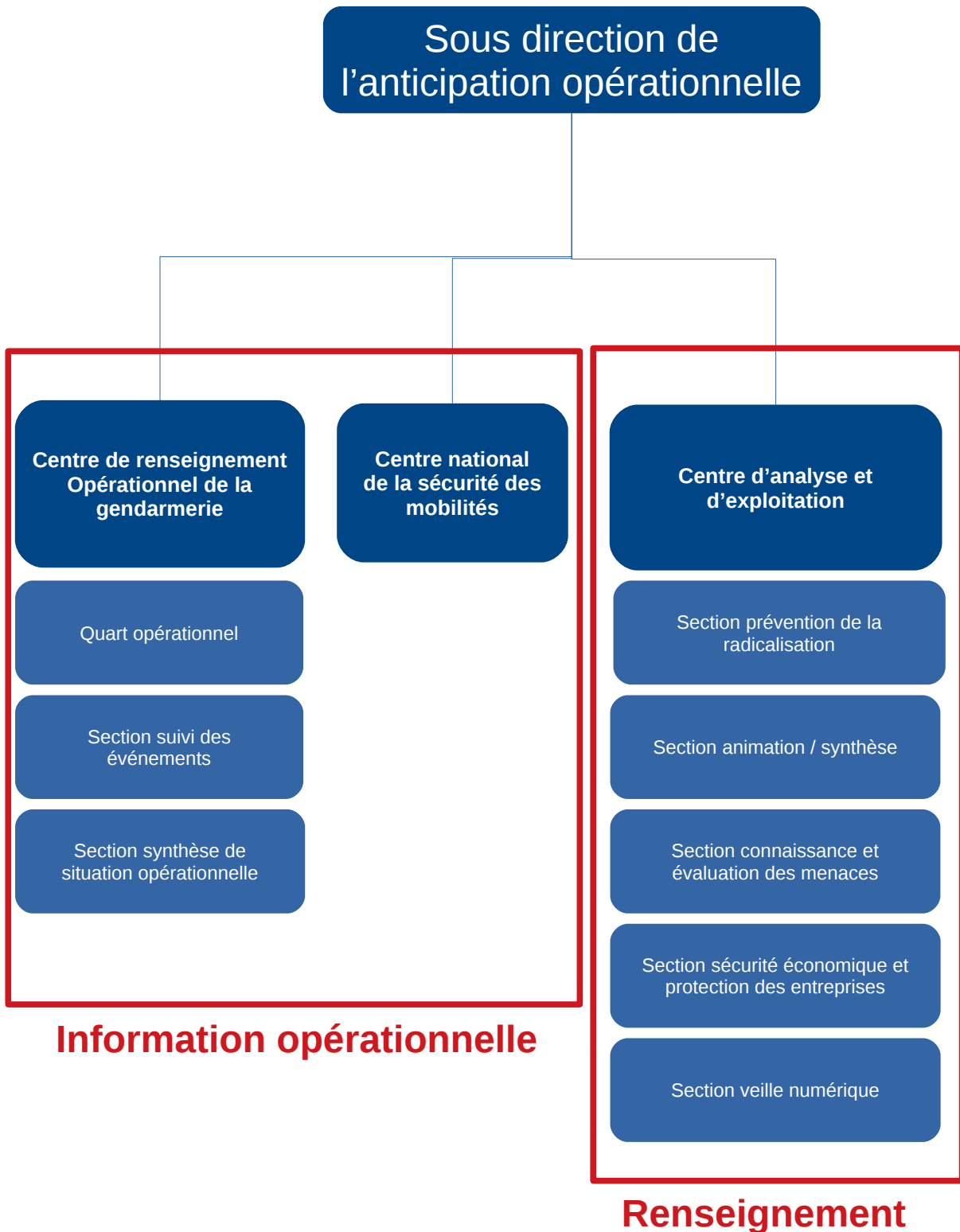
Annexe n°7 : Organigramme détaillé du service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale



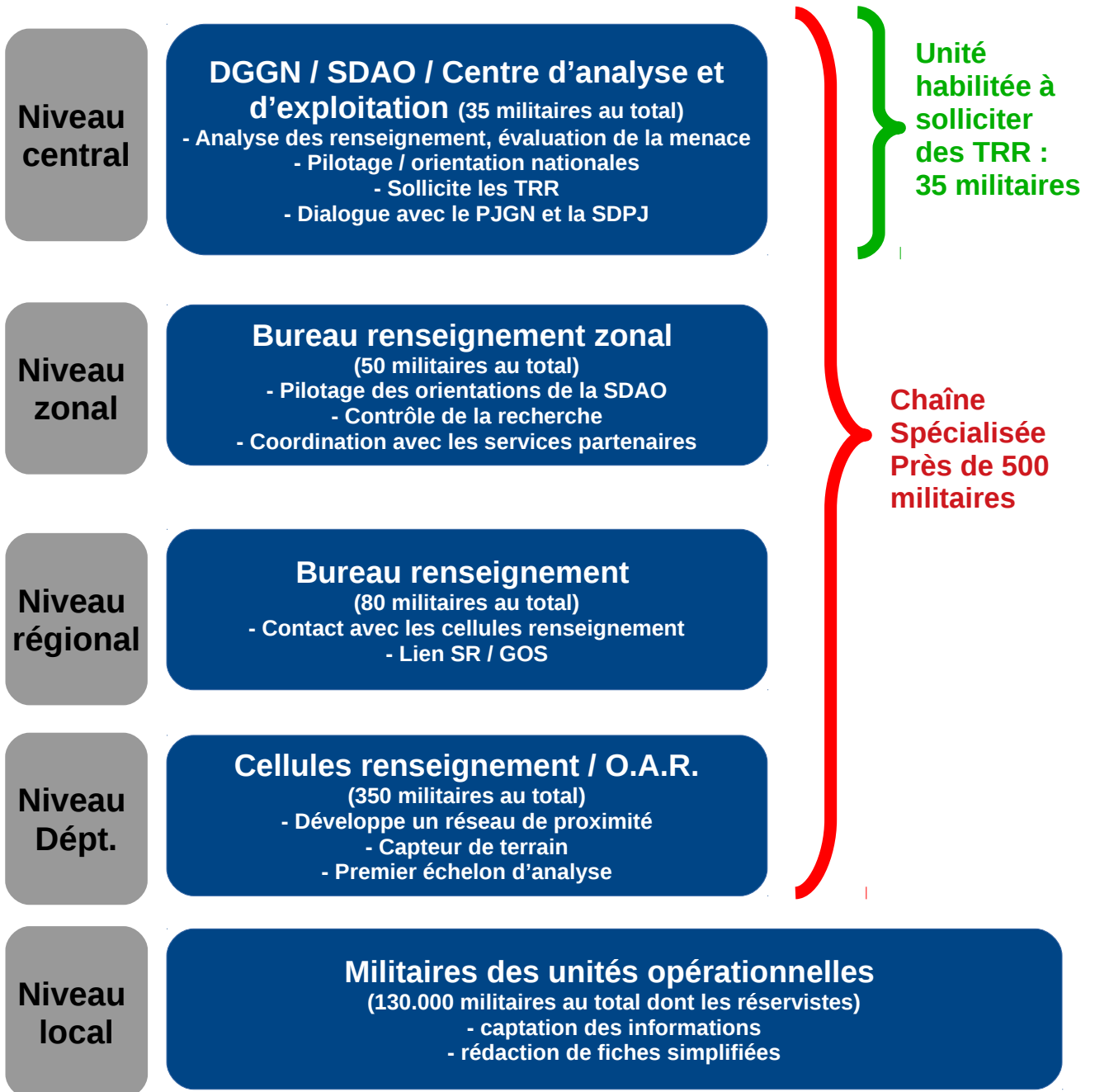
Annexe n°8 : Chaîne du renseignement criminel au sein de la gendarmerie nationale



Annexe n°9 : Organigramme de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle



Annexe n°10 : Organigramme de la chaîne du renseignement dans la gendarmerie nationale



Annexe n°11 : Créations de postes issues des plans de renfort pour la gendarmerie nationale⁴

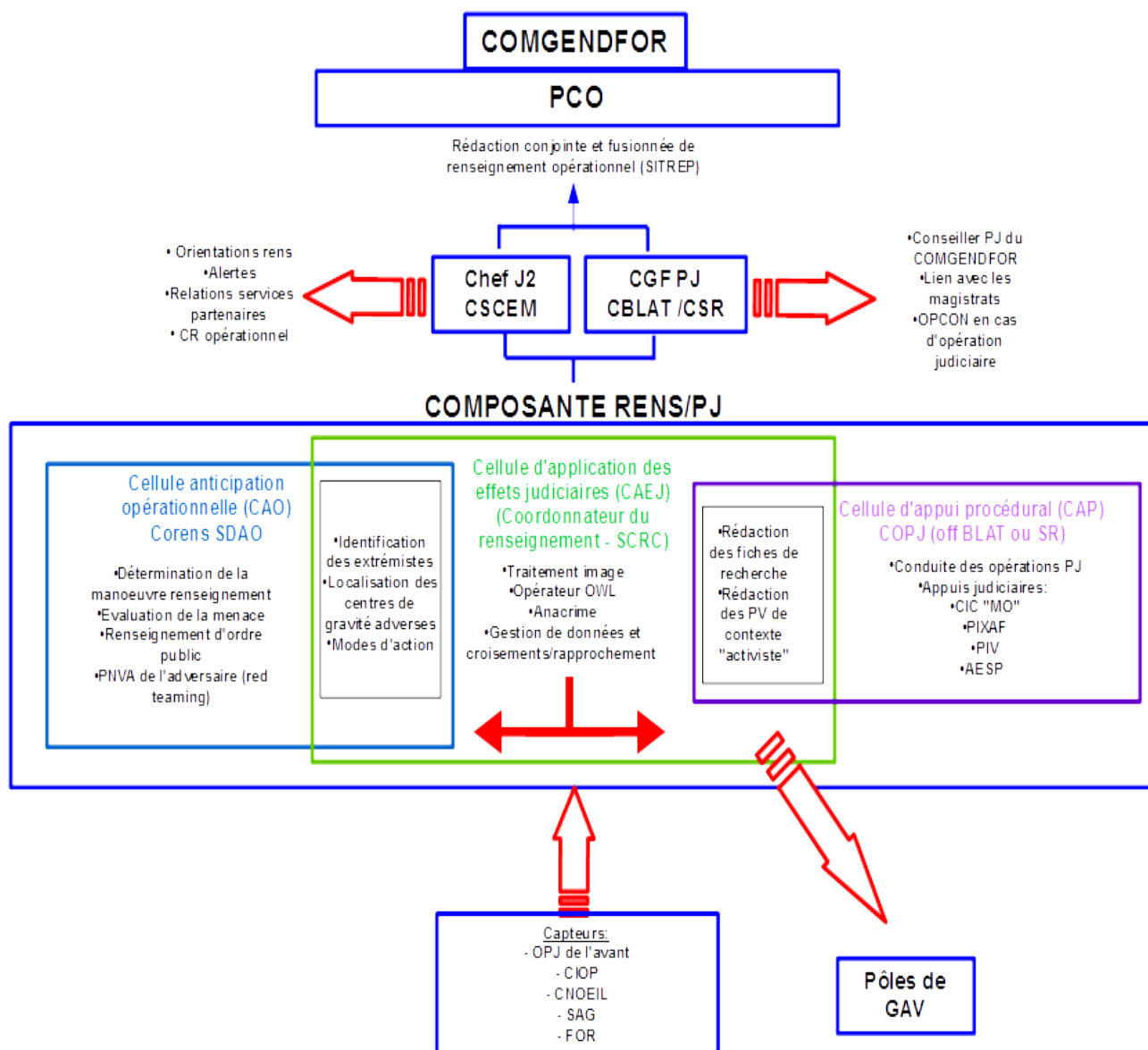
CRÉATIONS DE POSTES ISSUES DES PLANS DE RENFORT POUR LA GENDARMERIE

	2015	2016	2017	Total	Part dans le total
Plan de lutte anti-terroriste					
dont Direction des opérations et de l'emploi	1	5		6	0%
dont Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale	2			2	0%
dont Antennes de renseignement territorial	50	50	50	150	7%
dont Cellules de renseignement départementales	18			18	1%
dont Groupes d'observation et de surveillance	17			17	1%
dont Service central de renseignement criminel	5			5	0%
dont Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure	2			2	0%
dont Sous-direction de l'anticipation opérationnelle	5			5	0%
dont autres affectations en cours de validation			5	5	0%
Plan de lutte contre l'immigration clandestine					
dont Escadron de gendarmerie mobile (EGM) de Rosny-sous-Bois		110		110	5%
dont Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale		28		28	1%
dont Unités métropole et outre-mer		132		132	6%
Pacte de sécurité					
dont Unités mobiles		484		484	22%
dont Cellules départementales d'observation et de surveillance		135		135	6%
dont Pelotons de surveillance et d'intervention		400		400	18%
dont Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale		116		116	5%
dont Groupes d'observation et de surveillance		45		45	2%
dont Unités territoriales pour le contrôle des flux (Il s'agit des unités territoriales les mieux positionnées pour assurer le contrôle des flux (proximité des frontières et de « hub » des réseaux de communication)		583		583	26%
Total	100	2 188	55	2 343	

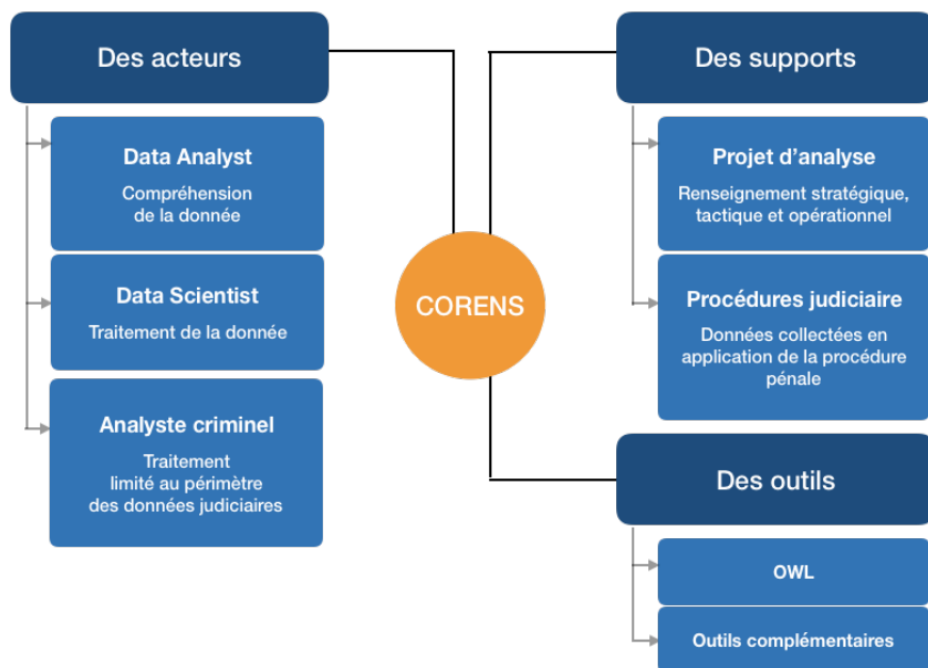
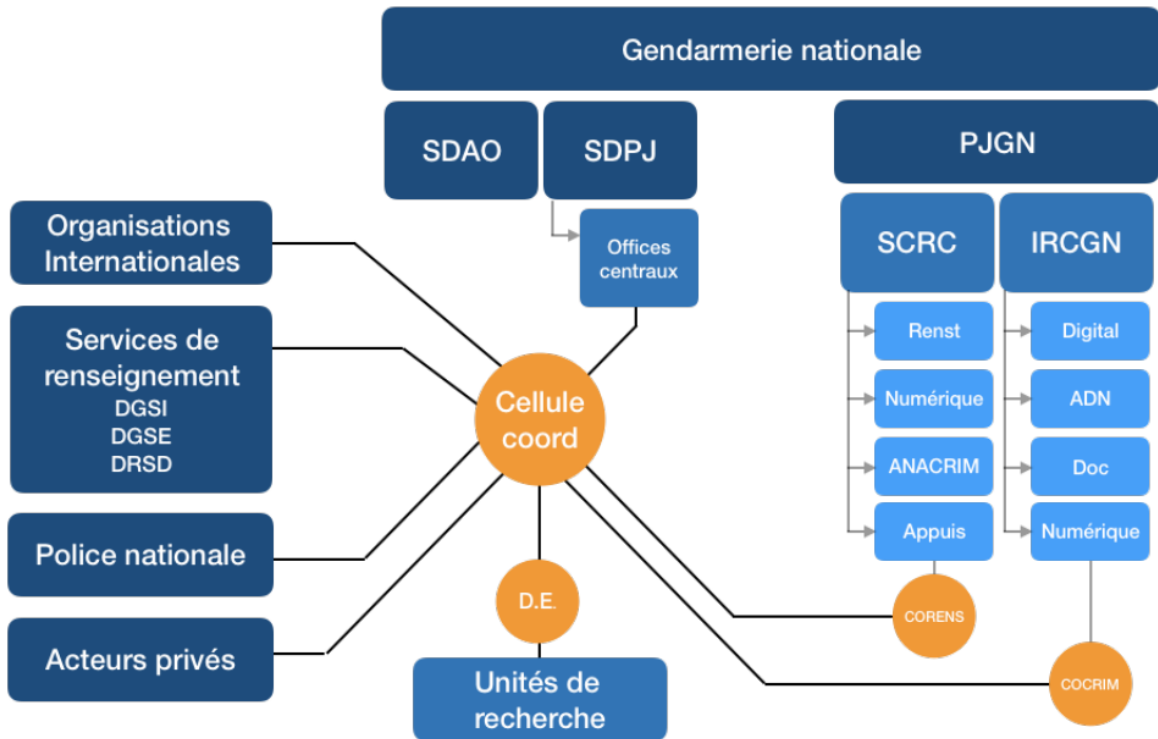
Source : Rapport de l'Inspection générale des finances, Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, février 2017.

4 CAZEAU (B.) et GOY-CHAVENT (S.), « Rapport sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique », commission d'enquête, Sénat, n°639, 4 juillet 2018, p. 108.

Annexe n°12 : Organisation de l'exploitation opérationnelle du renseignement lors des opérations d'évacuation de la « ZAD de Notre-Dame-Des-Landes »

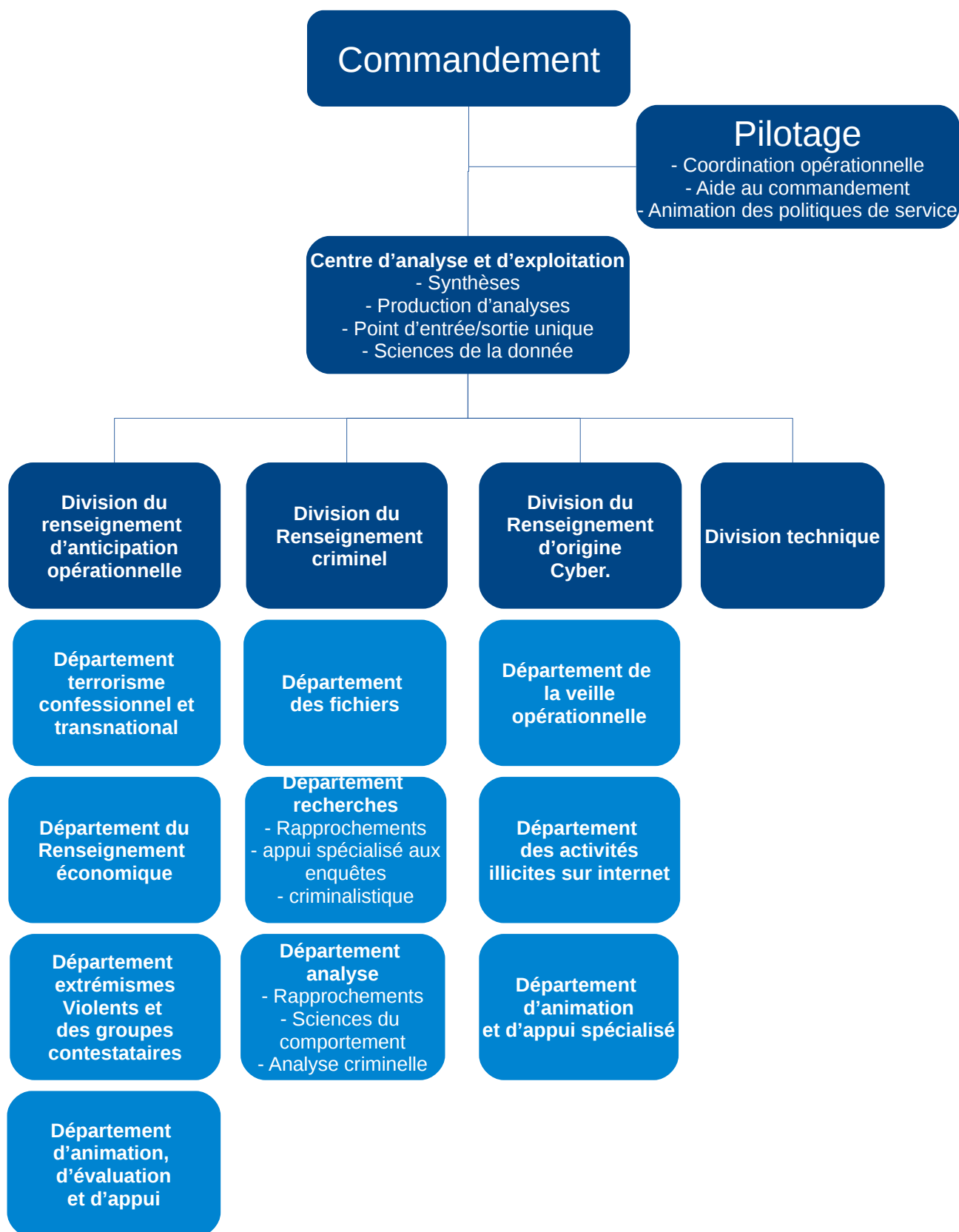


**Annexe n°13 : Schémas de la fonction de coordonnateur
renseignement développée par le service central du renseignement
criminel de la gendarmerie nationale⁵**

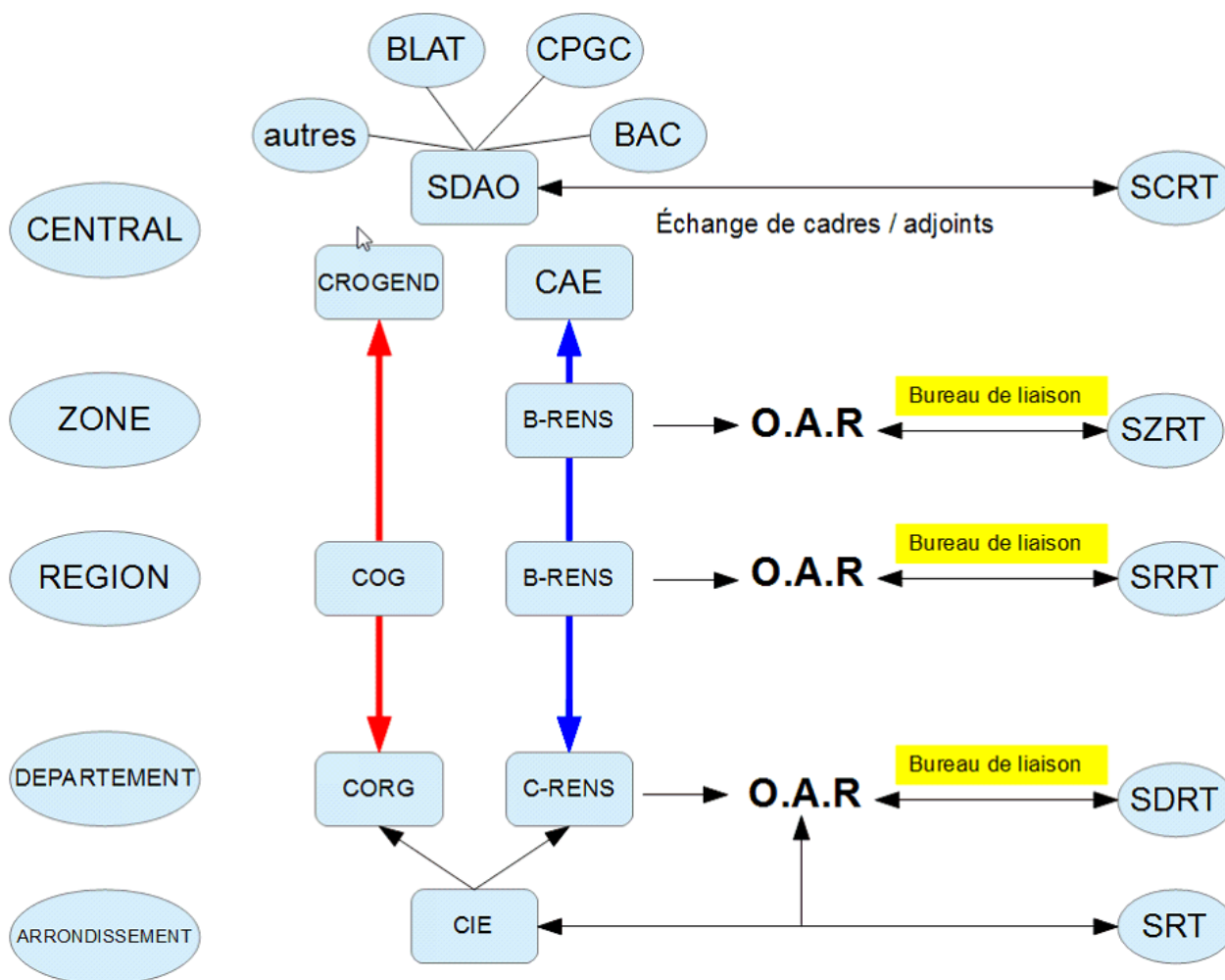


5 Source SCRC.

Annexe n°14 : Possible organigramme d'un service central du renseignement de la gendarmerie nationale

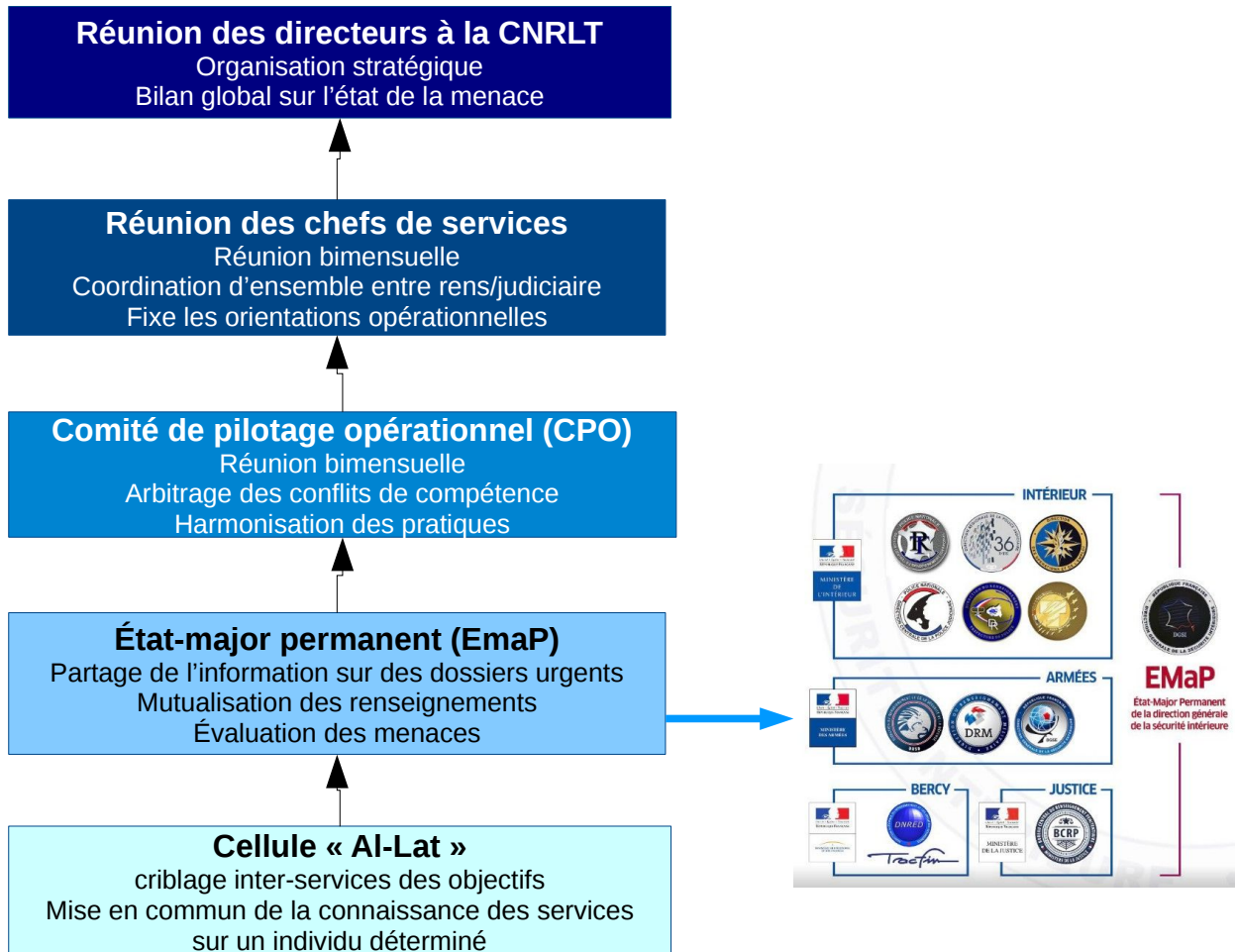


Annexe n°15 : Organisation de la coordination entre la fonction de renseignement de la gendarmerie et le service central du renseignement territorial ⁶

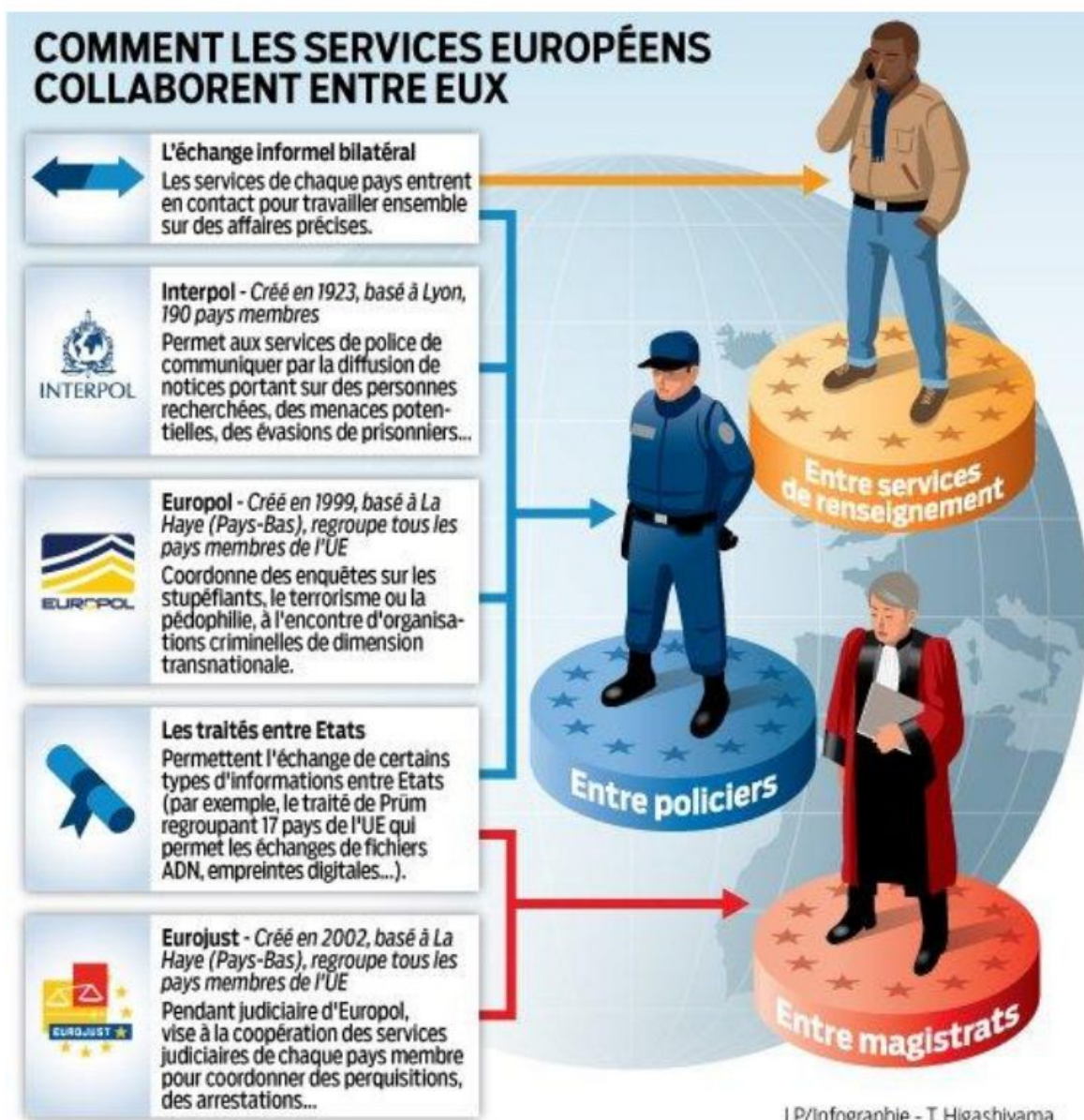


⁶ GOURNAC (A.) et BOUTANT (M.), « Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2017, adopté par l'Assemblée nationale », « Tome XI Sécurité : gendarmerie nationale », Sénat, n°142, 24 novembre 2016, p. 38.

Annexe n°16 : Synthèse des structures de la coordination inter-services dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

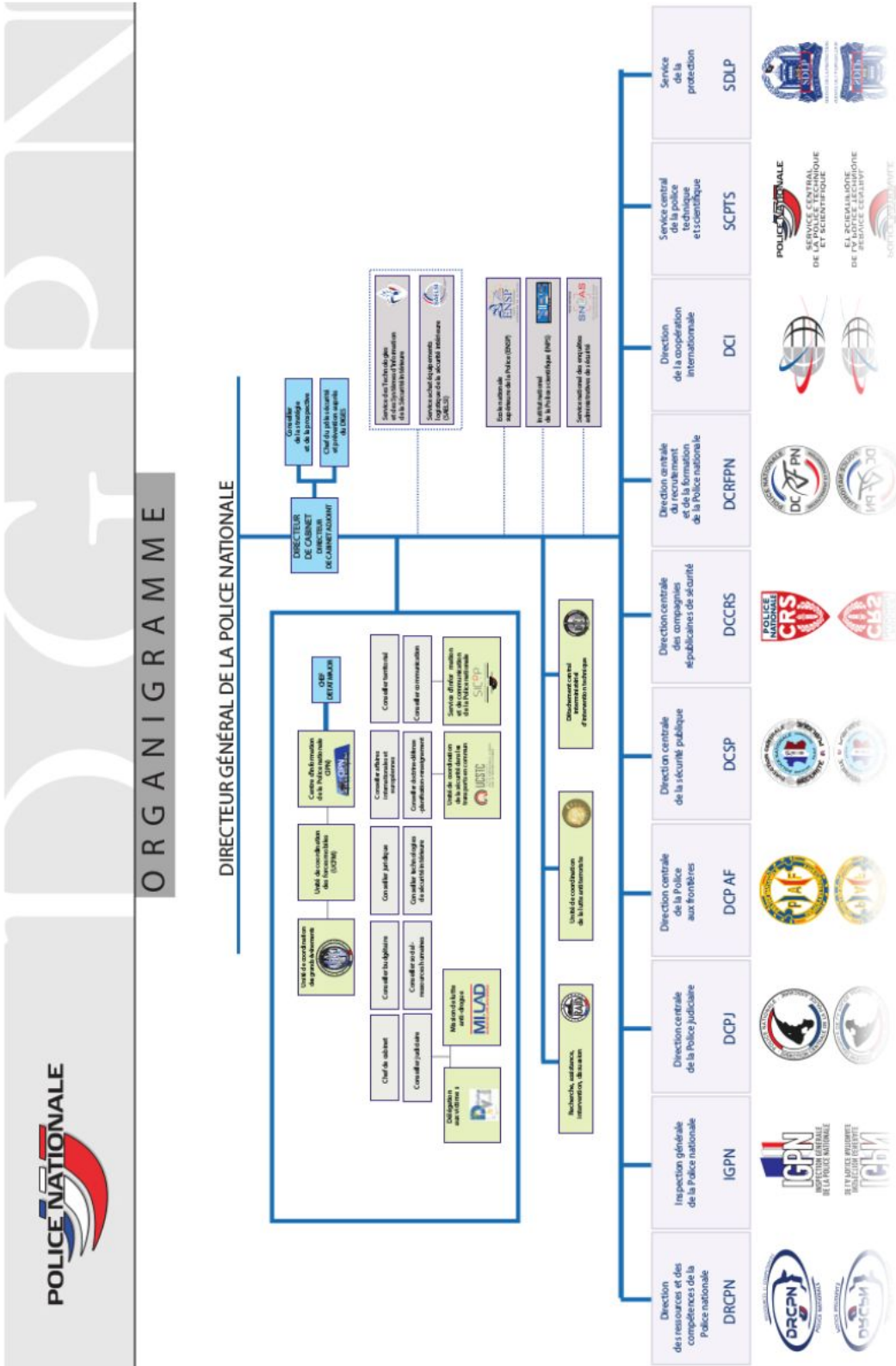


Annexe n°17 : Synthèse des structures de coopération entre les services au niveau international⁷



⁷ VERZLE (E.), « La coopération nécessaire des acteurs publics et des acteurs privés de sécurité dans le domaine du renseignement et dans un concept de sécurité intérieure globale post-attentats : vaincre les difficultés et les résistances. Une lecture interactionniste de la problématique », Rapport de recherche, Université Paris II Pantheon-Assas, 2016, p. 14.

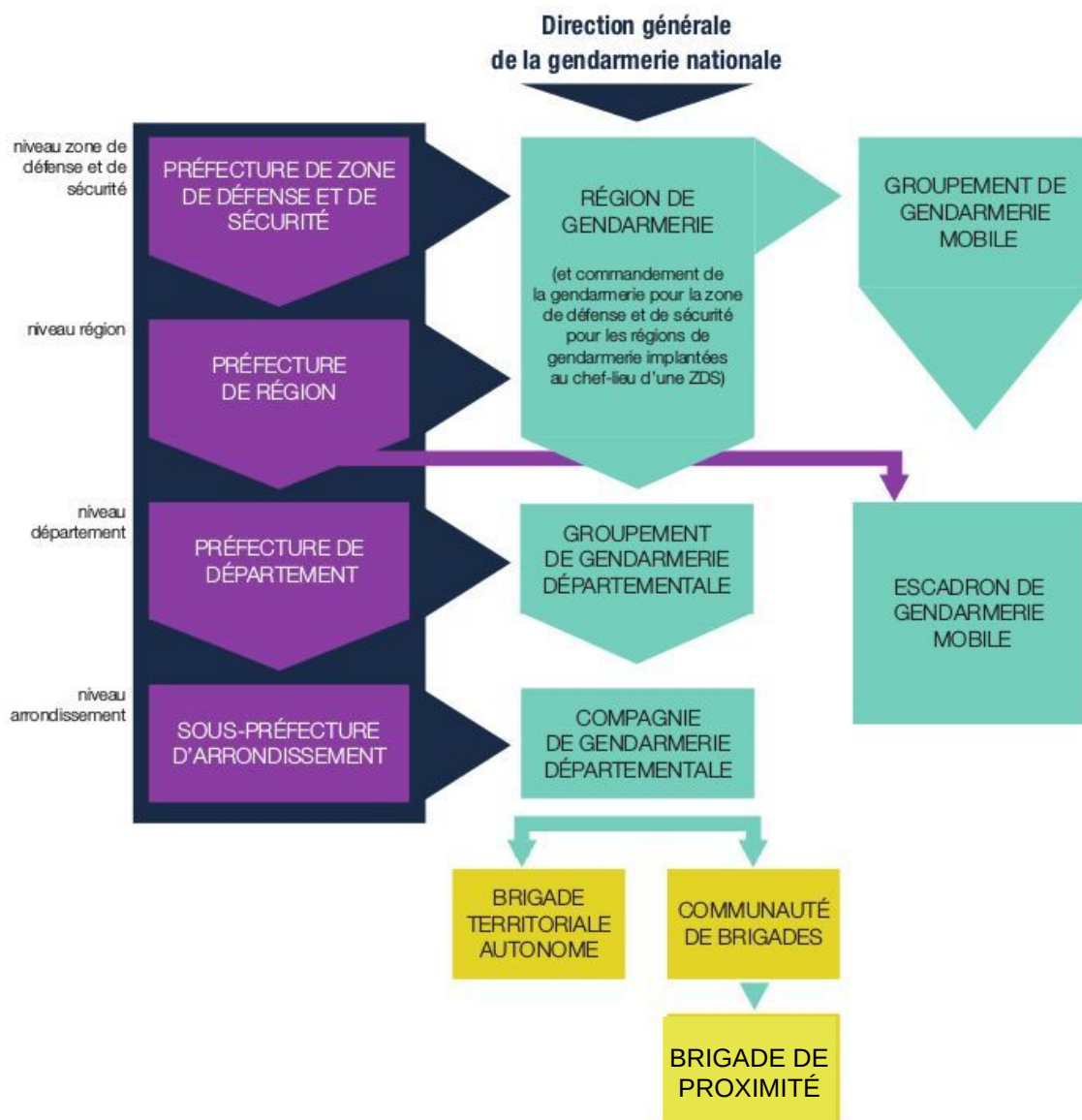
Annexe n°18 : Organigramme de la direction générale de la police nationale⁸



8 Source ministère de l'Intérieur

Annexe n°19 : Organisation générale de la gendarmerie nationale⁹

Organisation de la gendarmerie

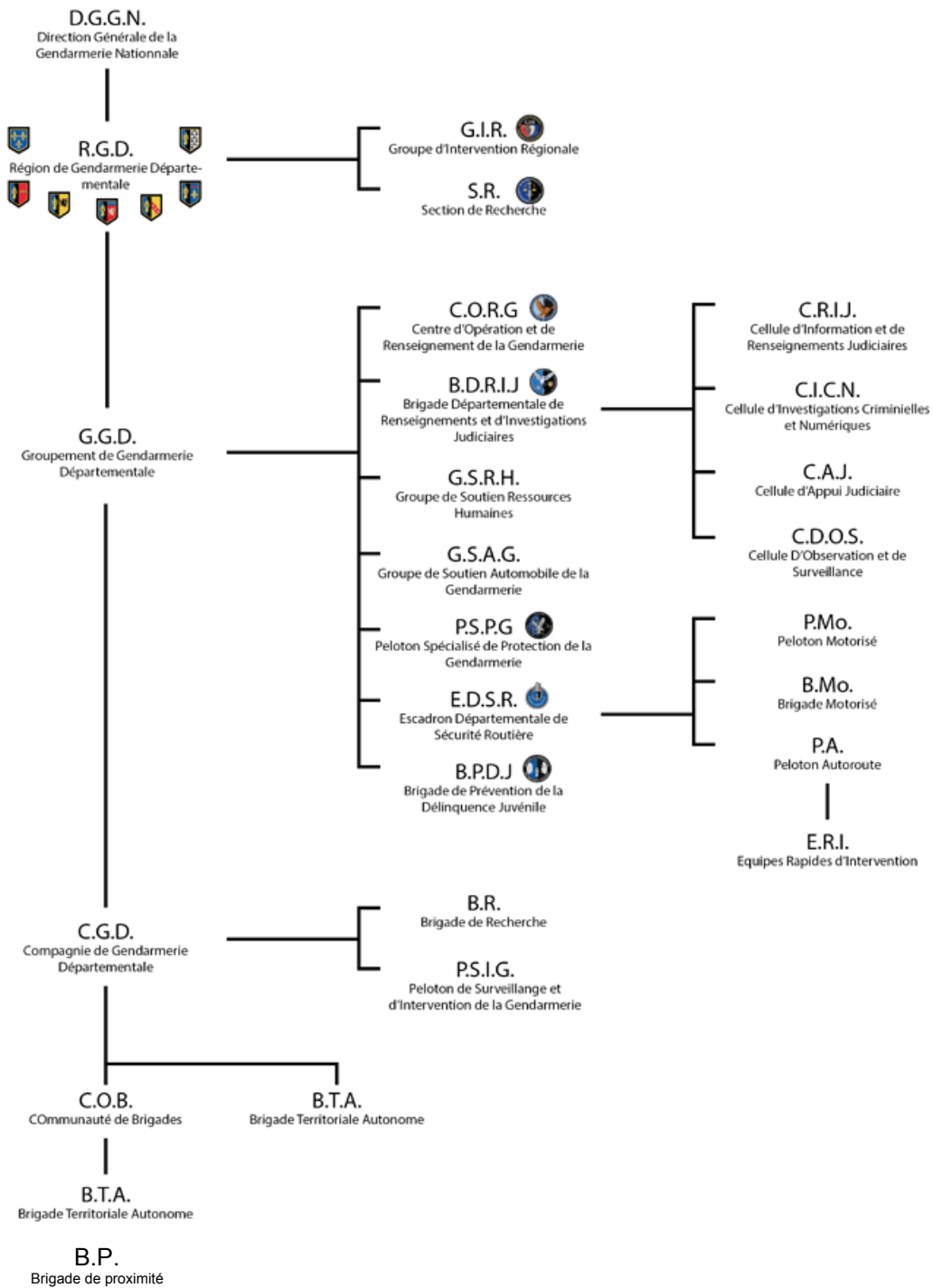


9 Source ministère de l'Intérieur.

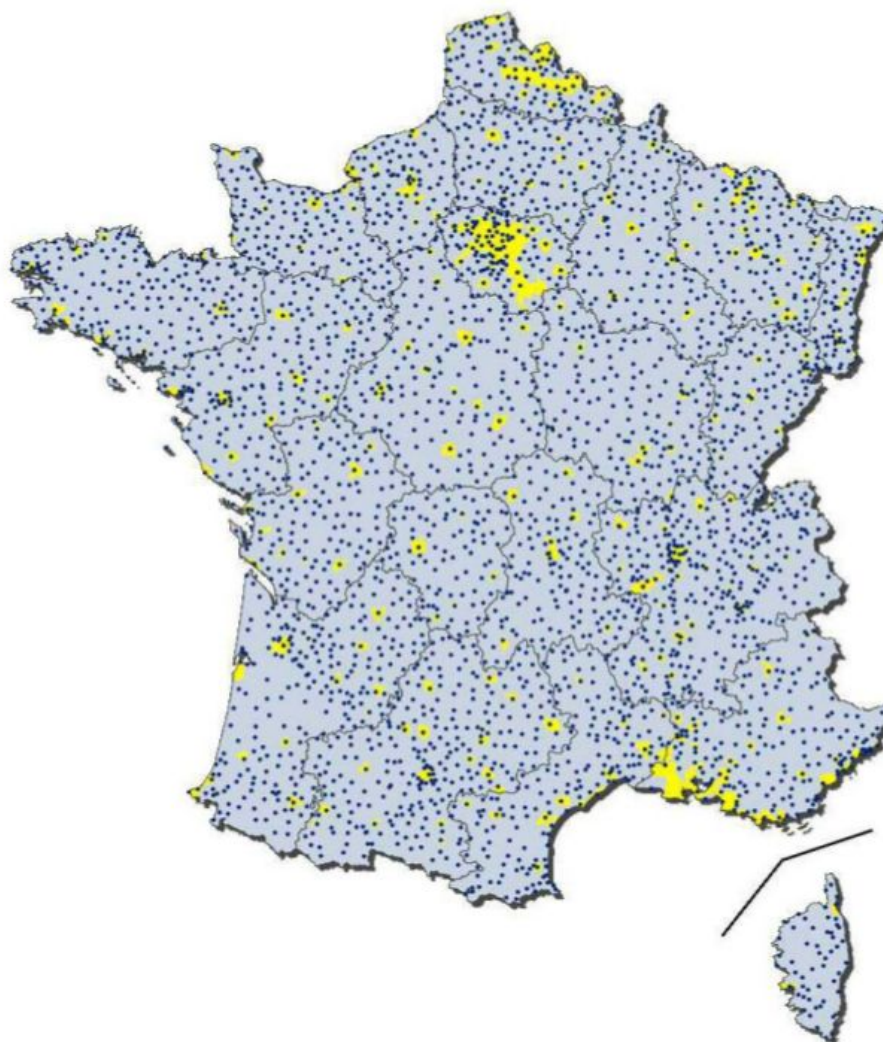
Annexe n°20 : Organigramme de la gendarmerie départementale



Organigramme de la Gendarmerie Départementale



**Annexe n°21 : Carte des implantations de la gendarmerie
départementale (2013)¹⁰**



Carte des implantations des unités de gendarmerie (hors outre-mer)

¹⁰Source ministère de l'Intérieur

LES SOURCES

I – Textes

1 - Lois

- Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés
- Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances
- Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure
- Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité
- Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers
- Loi n°2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale
- Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme
- Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement
- Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions
- La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement
- Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste
- Loi n°2017-528 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique
- Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

2 – Décrets

- Décret du 1^{er} mars 1854 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie nationale
- Décret organique du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie
- Décret n°58-1304 du 23 décembre 1958 concernant l'application du code de procédure pénale
- Décret n°81-1004 du 10 novembre 1981 relatif à direction générale de la gendarmerie
- Décret du 2 avril 1982 portant création de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)
- Décret du 9 mai 1990 portant création d'une cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins
- Décret n° 92-523 du 16 juin 1992 portant création de la direction du renseignement militaire
- Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
- Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements
- Décret n° 2007-151 du 5 février 2007 modifiant le décret n° 2001-1126 du 29 novembre 2001 fixant les attributions de la direction de la protection et de la sécurité de la défense
- Décret n° 2008-612 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
- Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique
- Décret n° 2009-1249 du 16 octobre 2009 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention des atteintes à la sécurité publique
- Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
- Décret n° 2009-1727 du 30 décembre 2009 relatif à l'inspection générale de la gendarmerie nationale et modifiant le code de la défense
- Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'académie du renseignement

- Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer
- Décret n° 2013-1054 du 22 novembre 2013 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « bases d'analyse sérielle de police judiciaire »
- Décret n° 2014-187 du 20 février 2014 relatif à la mise en œuvre de traitements de diffusion de l'information opérationnelle au sein des services et unités de la police et de la gendarmerie nationales
- Décret n° 2014-292 du 4 mars 2014 portant dissolution du service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale de Rosny-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) et création corrélative du service central de renseignement criminel de la gendarmerie nationale de Pontoise (Val-d'Oise)
- Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure
- Décret n° 2014-466 du 9 mai 2014 modifiant le décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 modifié relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique.
- Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement
- Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement
- Décret n° 2015-1211 du 1er octobre 2015 relatif au contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État
- Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure
- Décret n° 2016-67 du 29 janvier 2016 relatif aux techniques de recueil de renseignement
- Décret n° 2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure

- Décret n°2017-614 du 24 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires » et d'un comité d'orientation des techniques d'enquêtes numériques judiciaires
- Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, à la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et au centre national de contre-terrorisme
- Décret n° 2018-543 du 29 juin 2018 relatif à la désignation de certains services autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure

3 – Arrêtés

- Arrêté du 17 septembre 1992 portant application au FAR des dispositions de l'art. 45 de la loi informatique et libertés de 1978
- Arrêté du 27 avril 1995 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale
- Arrêté du 6 novembre 1995 relatif à l'organisation et aux missions de la direction centrale des renseignements généraux et de ses services déconcentrés
- Arrêté du 8 août 2003 modifiant l'arrêté du 5 mai 1995 portant organisation en bureaux de la direction générale de la gendarmerie nationale
- Arrêté du 20 janvier 2006 pris pour l'application de l'article 15-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation, modifiée par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité
- Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé " direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières "
- Arrêté du 28 mai 2008 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale en sous-directions et en bureaux
- Arrêté du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police judiciaire
- arrêté du 30 décembre 2009 relatif aux attributions et à l'organisation de l'inspection générale de la gendarmerie nationale
- Arrêté du 27 août 2010 relatif aux missions et à l'organisation de la direction de la coopération internationale

- Arrêté du 27 août 2010 modifiant l'arrêté du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police judiciaire
- Arrêté du 18 juillet 2013 relatif à l'organisation et aux attributions des échelons de commandement de la gendarmerie nationale en métropole
- Arrêté du 22 octobre 2013 portant organisation de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense
- Arrêté du 6 décembre 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale
- Arrêté du 13 mars 2015 portant création du service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale de Pontoise
- Arrêté du 6 juin 2016 portant règlement général d'emploi de la police nationale
- Arrêté du 5 janvier 2017 relatif au commandement des opérations spéciales
- Arrêté du 14 avril 2017 portant création des délégations locales au renseignement pénitentiaire
- Arrêté du 9 juin 2017 modifiant l'arrêté du 27 juillet 2011 fixant l'organisation générale de la scolarité des élèves admis à l'école des officiers de la gendarmerie nationale
- Arrêté du 23 mai 2018 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 modifié portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale
- Arrêté du 2 août 2018 portant organisation de l'unité de coordination de la lutte antiterroriste
- Arrêté du 29 mai 2019 portant création et organisation d'un service à compétence nationale dénommé « Service national du renseignement pénitentiaire »

II – Jurisprudence

- Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*
- Décision n° 2003-467 du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*
- Décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*

- Décision n° 20005-532 DC, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*
- Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*
- Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*
- Décision n° 2015-478 QPC du 24 juillet 2015, *Association French Data Network et autres [Accès administratif aux données de connexion]*
- Décision n°2016-590 QPC du 21 octobre 2016, *La Quadrature de Net et autres*
- Décision n°2017-648 QPC du 4 août 2017, *La Quadrature de Net et autres*
- Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B et autre [Mesures administratives de lutte contre le terrorisme]*
- CE, n°420736, 18 juin 2018, Lebon
- CE, n°396669, formation spécialisée, 5 mai 2017, Lebon
- CE, n°413650, formation spécialisée, 20 juin 2018
- CE, n°405252, formation spécialisée 20 juin 2018

III – Ouvrages généraux

- CHEVALLIER (J.), *L'État de droit*, LGDJ, 2017
- CHEVALLIER (J.-J.), *Les grandes oeuvres politiques: De Machiavel à nos jours*, Armand Colin, « Collection U », Paris, 2005
- CHEVALLIER (J.-J.), CARCASSONNE (G.) et DUHAMEL (O.), *Histoire de la Ve République 1958-2007*, Dalloz, Paris, 2007
- DUPIC (E.), *Droit de la sécurité intérieure*, Ed. Lextenso, Gualino, Paris, octobre 2014
- DOARÉ (R.) et FRUSTIÉ (M.), *Droit de la sécurité intérieure*, Gualino Editeur, Paris, 2019
- GOHIN (O.), *Droit constitutionnel*, 3 e éd., LexisNexis, Paris, 2016
- GOHIN (O.) et SORBARA (J.-G.), *Institutions administratives*, 8e éd., LGDJ, Paris, 2019
- GROS (F.), *Le principe sécurité*, Gallimard, collection « Essais », Paris, 2012
- LATOUR (X.) et PAUVERT (B.), *Libertés publiques et droits fondamentaux*, Studyrama, collection « Panorama du droit », Paris, 2016

- SAINT-BONNET (F.), *L'État d'exception*, Presses universitaires de France, Paris, 2001
- VAUTROT-SCHWARZ (C.) (dir.), *La police administrative*, Presses Universitaires de France, Paris 2014

IV - Ouvrages spécialisés

- ARBOLT (G.), *Pour une école française du renseignement*, Ellipses Marketing, Paris, 2014
- ARFI (F.) (dir.), *La République sur écoute. Chroniques d'une France sous surveillance*, Ed. du Seuil, Paris, 2015
- ARPAGIAN (N.) et DELBECQUE (E.) (dir.), *Pour une stratégie globale de sécurité nationale*, Dalloz, Paris, 2008
- BAUD (J.), *Encyclopédie des terrorismes et violences politiques*, Charles Lavauzelle, Paris, 2003
- BAUDE (F.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Annuaire 2018 du droit de la sécurité et de la défense*, Éditions Mare et Martin, Paris, 2018
- BAUER (A.) et DUPUIS-DANON (M.-C.), *Les guetteurs. Les patrons du renseignement français parlent*, Odile Jacob, Paris, 2018
- BAUER (A.) et DUPUIS-DANON (M.-C.), *Les protecteurs. La gendarmerie nationale racontée de l'Intérieur*, Odile Jacob, Paris, 2019
- BAUER (A.) et HUYGUE (F.-B.), *Les terroristes disent toujours ce qu'ils vont faire*, PUF, Paris, janvier 2010
- BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *Les fichiers de police et de gendarmerie*, 2^{de} éd., PUF « Que sais-je ? », octobre 2011
- BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), *Les politiques publiques de sécurité*, Presses Universitaires de France, collection « Que sais-je ? », Paris, 2011
- BAUMARD (P.), *Le vide stratégique*, CNRS Éditions, Collection « Biblis », Paris, 2015
- BEAU (N.) et TOSKER (O.), *Dans l'oeil des RG*, Robert Laffont, Paris, 2019
- BECKER (J.-J.), *Le carnet B. Les pouvoirs publics et l'antimilitarisme avant la guerre de 1914*, Klincksieck, Paris, 1973
- BEHAMMOU (M.), *Les services de renseignement: Quelles transformations après le 11 septembre 2001?*, L'Harmattan, Paris, 2017
- BEN-ISRAEL et SCHUMAN Laurent, *Philosophie du renseignement : Logique et morale de l'espionnage*, Éditions de l'éclat, Paris, 2004
- BENHESSA (G.), *L'État de droit à l'épreuve du terrorisme*, Éditions Archipel, Paris, 2017
- BERLIÈRE (J.-M.) et LÉVY (R.), *Histoire des polices en France : de l'Ancien Régime à nos jours*, Nouveaux mondes Éditions, Paris, 2013

- BOURDON (P.) et BLANC (F.), *L'État et le terrorisme*, Éditions de la Sorbonne, Paris, 2018
- BULINGE (F.), *De l'espionnage au renseignement. La France à l'âge de l'information*, Vuibert, Paris, septembre 2012
- BULINGE (F.), *Maîtriser l'information stratégique : méthodes et techniques d'analyse*, De Boeck Editeur, Collection « Information & stratégie », Louvain, 2015
- BULINGE (F.) et MOINET (N.) (dir.), *La renseignement, un monde fermé dans une société ouverte*, CNRS Editions, Collection « Hermès », Paris, 2016
- CARAMELLO (F.), *Renseignement humain. Sécurité et management*, Lavauzelle, Paris, 2008
- CÉCILE (J.-J.), *Le renseignement français à l'aube du XXIe siècle*, Charles Lavauzelle, Paris, 1998
- CHARDEL (P.-A.) (dir.), *Politiques sécuritaires et surveillance numérique*, CNRS éd., Paris, 2014
- CHARRET (A.), *La guerre secrète des écoutes*, Ed. Ouest-France, Rennes, 2013
- CHARRET (A.), *Écoutes radioélectriques et renseignement*, L'Harmattan, Paris, 2006
- CHOCQUET (C.) et DELBECQUE (É.), *Quelle stratégie contre le djihadisme ? Repenser la lutte contre la violence radicale*, VA press, Versailles, 2019
- CHOCQUET (C.), *Terrorisme : la démocratie en danger ?*, Vuibert, Paris, 2011
- CHOCQUET (C.), *Terrorisme et criminalité organisée*, L'Harmattan, Paris, 2003
- CHOPIN (O.) et OUDET (B.), *Renseignement et sécurité*, Armand Colin, Collection « Cursus », Paris, 2016
- CHOUET (A.), *Au cœur des services spéciaux*, Éditions La Découverte, Collection « Poche / Essais », Paris, 2013
- CODACCIONI (V.), *Justice d'exception. L'état face aux crimes politiques et terroristes*, CNRS Éditions, Paris, 2015
- CONAN (M.) et THOMAS-TUAL (B.) (dir.), *Annuaire 2016 du droit de la sécurité et de la défense*, Éditions Mare et Martin, Paris, 2016
- COTTERET (J.-M.) et DENÉCÉ (É.), *Le renseignement au service de la démocratie : Lois, fichiers, contrôle parlementaire et éthique*, Fauves Éditions, Paris, 2019
- COUSSERAN (J.-C.) et HAYEZ (P.), *Renseigner les démocraties, renseigner en démocratie*, Odile Jacob, Paris, avril 2015
- CUSSON (M.), *L'antiterrorisme à l'âge du djihadisme*, L'Harmattan, Paris, 2018
- CUSSON (M.), *La criminologie*, Hachette Éducation, Collection « Les fondamentaux », Paris, 7^e édition, 2017
- CUSSON (M.), *Prévenir la délinquance, les méthodes efficaces*, Presses Universitaires de France, Paris, 2^e édition, 2015
- CUSSON (M.), DUPONT (B.) et LEMIEUX (F.), *Traité de sécurité intérieure*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008

- CUSSON (M.) et RIBAUUX (O.) (dir.), *Nouveau traité de sécurité. Sécurité intérieure et sécurité urbaine*, Hurtubise Éditions, Montréal, 2019
- DALLEST (J.) et PRADEL (J.), *La criminalité organisée : droit français, droit international et droit comparé*, LexisNexis, Paris, 2012
- DANTONEL—COR (N.), *Les politiques publiques locales de sécurité intérieure*, L'Harmattan, Paris, 2015
- DE MAISON-ROUGE (O.), *Le droit du renseignement. Renseignement d'Etat, renseignement économique*, Lexis Nexis, Paris, 2016
- DEBOVE (F.) et RENAUDIE (O.) (dir.), *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Magnard- Vuibert, Paris, 2013
- DENÉCÉ (É.), *Les services secrets français sont-ils nuls ?*, Ellipses, Paris, 2012
- DENÉCÉ (É.) (dir.), *Renseignement, médias et démocratie*, Ellipses, Paris, 2009
- DELAMOTTE (B.), *Question(s) d'intelligence. Le renseignement face au terrorisme*, Ed. Michalon, Paris, 2004
- DEMEZON (G.) et PEINAUD (F.), *L'Europe face au terrorisme*, Éditions Nuvis, Paris, 2017
- DESMARETZ (G.), *Le renseignement high-tech*, Chiron éditeur, Magny-Les-Hameaux, 2010
- DIEMER (M.-O.) (dir.), LATOUR (X.), TÜRK (P.) et VALLAR (C.), *Le juge et la sécurité nationale*, Éditions Mare et Martin, Paris, 2019
- DIEU (F.), *Gendarmerie et modernité : une étude de la spécificité de la gendarmerie d'aujourd'hui*, Éditions Montchrestien, Paris, 1993
- DIEU (F.), *L'identité du gendarme*, L'Harmattan, collection « Sécurité et société », Paris, 2018
- DIEU (F.), *Policer la proximité : les expériences britanniques, françaises et new-yorkaises*, L'Harmattan, collection « Sécurité et société », Paris, 2003
- DIEU (F.), *Politiques publiques de sécurité*, L'Harmattan, collection « Sécurité et société », Paris, 1999
- DIEU (F.), *Réponses à la délinquance*, L'Harmattan, collection « Sécurité et société », Paris, 2016
- DIEU (F.), *Sociologie de la gendarmerie*, Editions l'Harmattan, Paris, 2008
- DIEU (F.), LATOUR (X.) et VALLAR (C.) (dir.), *Gendarmerie, service public, service au public*, Éditions Mare et Martin, Paris, 2016
- DUBOIS (C.) et Eric PELLETIER (E.), *Où sont passés nos espions ? Petits et grands secrets du renseignement français*, Albin Michel, Paris, 2017
- DURAND (F.) (Dir.), *Sécurité intérieure : enjeux et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 2017
- DURAND (F.), *Sécurité intérieure : proximité et globalité*, L'Harmattan, Paris, 2019
- DURAND (F.) et GOHIN (O.), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Éditions Mare et Martin, Paris, 2017
- DUPIC (E.), *La sécurité en France : acteurs et enjeux*, Éditions Bréal, Paris, 2016

- DUPONT (B.), LEMIEUX (F.) (dir.), *La militarisation des appareils policiers*, Presses Universitaires Laval, Québec, 2005
- FALIGOT (R.), GUISNEL (J.) et KAUFFER (R.), *Histoire politique des services secrets*, Éditions La Découverte, Paris, 2013
- FARCY (F.) et GAYRAUD (J.-F.), *Le renseignement criminel*, CNRS Ed., coll. « Biblis », Paris, 2014
- FAURE (C.), *Aux services de la République, du BCRA à la DGSE*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2004
- FORCADE (O.), *La République secrète : histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939*, Nouveau Monde Éditions, Paris, 2008
- FORCADE (O.), LAURENT (S.-Y.), *Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Armand Colin, Paris, 2005
- GAYRAUD (J.-F.), *Théorie des hybrides. Terrorisme et crime organisé*, CNRS Éditions, Paris, 2017
- GOHIN (O.) et PAUVERT (B.) (coord.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Marseille, 2015
- GUISNEL (J.), *Au service secret de la France*, Points Éditions, Paris, 2017
- GUISNEL (J.), *Histoire secrète de la DGSE*, Robert Laffont, Paris, 2019
- HASSOUX (D.), LABBÉ (C.) et RECASENS (O.), *Bienvenue place Beauvau. Police : les secrets inavouables d'un quinquennat*, Robert Laffont, Paris, 2017
- HELSBOURG (F.), *Espionnage et renseignement : la nouvelle donne*, Éditions Odile Jacob, Paris, 2012
- HENRI (B.), *Histoire secrète des RG*, Flammarion, Paris, 2017
- HENRI (B.), *Le Renseignement. Un enjeu de pouvoir*, Economica, Paris, 1998
- IFRAH (L.), *L'information et le renseignement par internet*, Presses Universitaires de France, collection « Que sais-je ? », Paris, 2010
- JACQUET (L.), *Lexique du renseignement de l'information et de l'influence*, L'esprit du livre éd., Sceaux, 2009
- JUNGHANS (P.), *Les services de renseignement français*, Éditions Edmond Dantès, collection « de l'ombre à la lumière », Paris, 2006
- JOBARD (F.) et DE MAILLARD (J.), *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Armand-Colin, Collection « U », Paris, 2015
- JORDANOV (A.), *Les guerres de l'ombre de la DGSI : Plongée au cœur des services secrets français*, Nouveau Monde Éditions, Paris, 2019
- KAISER (C.), (dir.), *Sécurité intérieure / sécurité extérieure : la défense à la recherche de nouveaux repères*, Éditions Publisud, Paris, 2006
- KALIFA (D.) et KARILA-COHEN (P.) (dir.), *Le commissaire au XIXe siècle*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2008
- LACOSTE (P.) (dir.), *Le Renseignement à la française*, Economica, Paris, 1998

- LACOSTE (P.) (dir.), *Approches françaises du renseignement. Y a-t-il une culture française du renseignement*, Fondation pour les Études de Défense, La Documentation française, Paris, 1997
- LAFONT (H.) et MEYER (P.), *Le nouvel ordre gendarmique*, Le Seuil, Collection « L'histoire immédiate », Paris, 1980
- LALLE (P.) (dir.), *La police de sécurité publique en France : quelles ambitions pour demain ?*, Éditions du Cerf, Paris, 2019
- LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Annuaire 2019 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin Éditions, Paris, 2019
- LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Le secret de l'État. Surveiller, protéger, informer (XVII e - XX e siècle)*, Archives nationales, Nouveau monde éditions, Paris, 2015
- LAURENT (S.-Y.), *Atlas du renseignement*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, Paris, 2014
- LAURENT (S.-Y.), *Politiques de l'ombre. État, renseignement et surveillance en France*, Librairie Arthème Fayard, Paris, 2009
- LAURENT (S.-Y.) (dir.), *Politiques du renseignement*, Presses universitaires de Bordeaux, Pessac, 2009
- LAURENT (S.-Y.) et WARUSFEL (B.) (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux, 2016
- LEMIEUX (F.), *Normes et pratiques en matière de renseignement criminel, une comparaison internationale*, Presses universitaires de Laval, Laval, 2006
- LESTAVEL (C.), *RG, le dossier noir*, CreateSpace Independant Publishing Platform, 2017
- LOPEZ (L.), *La guerre des police n'a pas eu lieu : Gendarmes et policiers, co-acteurs de la sécurité publique sous la Troisième République (1870-1914)*, Presses Universitaires Paris-Sorbonne, Paris, 2014
- LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), *Sociologie de la police*, L'Harmattan, Paris, 2016
- LUC (J.-N.) (dir.), *Gendarmerie, État et société au XIXe siècle*, La Sorbonne Éditions, Paris, 2002,
- LUC (J.-N.) (dir.), *Histoire de la maréchaussée et de la gendarmerie. Guide de recherche*, Service historique de la gendarmerie nationale, Maisons-Alfort, 2005
- LUC (J.-N.) (dir.), *Histoire des gendarmes, de la maréchaussée à nos jours*, Presses Universitaires de la Sorbonne, Paris, 2016
- LUC (J.-N.) (dir.), *Soldats de la loi : la gendarmerie au XXe siècle*, Nouveaux mondes Éditions, Paris, 2010
- MARION (R.), *Raisons d'État*, Éditions de la Martinière, Paris, 2013
- MATELLY (J.-H.), *Une police judiciaire...miliaire ? La gendarmerie en question*, Éditions l'Harmattan, Paris, 2006
- MATHIAS (G.), *La stratégie française de lutte contre le terrorisme islamiste : état des lieux*, Balland éditions, Paris, 2018

- MBONGO (P.) (dir.), *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, Paris, 2014
- MBONGO (P.) et LATOUR (X.) (dir.), *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, L'Harmattan, Paris, 2012
- MONJARDET (D.), *Ce que fait la police. Sociologie de la police*, La Découverte, Paris, 1996
- MONTAGNON (P.), *Histoire de la gendarmerie*, Pygmalion Éditions, Paris, 2014
- MOUTOUH (H.) et POIROT (J.), *Dictionnaire du renseignement*, Perrin Éditions, Paris, 2018
- NAIN (J.), *Écoutes : raison d'État ou abus de pouvoir ?*, Éditions Auteurs d'aujourd'hui, Vendres, 2011
- NGAMPLOI-OBÉLÉ-BÉLÉ (U.) (dir.), *La sécurité en droit public*, Institut Universitaire de Varenne, collection « Colloques & Essais », Paris, 2018
- OBERSTONE (L.), *La France Orange Mécanique : nouvelle édition argumentée de l'enquête choc sur l'insécurité*, Éditions Ring, Paris, 2015
- PASCALLON (P.) (dir.), *Rendre le renseignement plus efficace dans la lutte contre le terrorisme*, L'Harmattan, collection « Défense », Paris, 2018
- PAULIAT (H.), *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire ?*, Entretien Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe, Presses Universitaires de Limoges, Limoges, 2010
- PAYE (J.-C.), *La fin de l'État de droit. La lutte antiterroriste de l'état d'exception à la dictature*, Éditions La Dispute, Paris, 2004
- PRADEL (J.) et DALLEST (J.), *La criminalité organisée. Droit français, droit international et droit comparé*, LexisNexis, Paris, 2012
- RAYNE (A.), *Prévenir les ruptures stratégiques : Du bon usage des signaux faibles*, L'Harmattan, Collection « Intelligence économique », Paris, 2009
- RECASENS (O.), DÉCUGIS (J.-M.) et LABBÉ (C.), *Place Beauvau. La face cachée de la police*, Robert Laffont, Paris, 2006
- RIBAUT (O.), *La police scientifique : le renseignement par la trace*, PPUR Éditions, collection « sciences forensiques », Genève, 2014
- ROCHÉ (S.), *De la police en démocratie*, Grasset, Paris, 2016
- ROCHÉ (S.), *Police de proximité : nos politiques de sécurité*, Éditions Le Seuil, Paris, 2006
- RUDOLPH (L.) et SOULLEZ (C.), *Les stratégies de la sécurité*, Presses Universitaires de France, Paris, 2007
- SAINT-BONNET (F.), *À l'épreuve du terrorisme: Les pouvoirs de l'État*, Gallimard, Paris, 2017
- SAULNIER-CASSIA (E.) (dir.), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, Lextenso éditions., LGDJ, Paris, 2014
- SOULLEZ (C.), *Le renseignement. Histoire, méthodes et organisation des services secrets*, Éditions Eyrolles, Paris, 2017

- STARK (J.) et MAUGEY-MOTTE (C.), *Forces de l'ordre : entre sécurité et liberté*, L'Harmattan, Paris, 2009
- SQUARCINI (B.) et PELLOT (E.), *Renseignement français : nouveaux enjeux*, Ellipses, Paris, 2013
- TOUILLIER (M.) (dir.), *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, Dalloz, collection « Les sens du droit », Paris, 2017
- TÜRK (P.), *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, Paris, 2011
- TZU (S.), *L'art de la guerre*, Flammarion, collection Champs, Paris, 2007
- VADILLO (F.) et PAPAEMMANUEL (A.), *Les espions de l'Élysée*, Tallandier, Paris, 2019
- WARUSFEL (B.) (dir.), *Le renseignement. Guerre, technique et politique (XIXe - XXe siècles)*, Lavauzelle, Paris, 2007
- WARUSFEL (B.) (dir.), *Le renseignement français contemporain. Aspects politiques et juridiques*, L'Harmattan, Paris, 2003
- WARUSFEL (B.), *Contre-espionnage et protection du secret. Histoire, droit et organisation de la sécurité nationale en France*, Éditions Charles Lavauzelle, Paris, 2000

V – Thèses

- BOOS (R.), *La lutte contre la cybercriminalité au regard de l'action des États*, thèse de droit privé et sciences criminelles, Université de Lorraine, Nancy, 2016
- ALIX (J.), *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des incriminations terroristes*, Ed. Dalloz, Paris, 2011
- CARRILLO (J.-F.), *Police judiciaire et renseignement face aux menaces criminelles*, thèse de doctorat, Université de Toulouse, 2010
- CHERIGUI (H.), *Le rôle et l'implication de la communauté française du renseignement dans la lutte contre le processus de radicalisation violente d'inspiration jihadiste depuis 2015*, thèse de doctorat, Université Lille II, 2019
- CHETRIT (T.), *Sécurité intérieure et criminalité contemporaine en France*, thèse de doctorat, Université Paris II Panthéon-Assas, 2012
- DEPRAU (A.), *Renseignement public et sécurité nationale*, thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas – Paris II, 2017
- GRANGER (M.-A.), *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, LGDJ, Paris, 2011
- HOUTE (A.-D.), *Le métier de gendarme national au XIXe siècle. Pratiques professionnelles, esprit de corps et insertion sociale de la Monarchie de Juillet à la Grande Guerre*, thèse de doctorat d'histoire, Paris La Sorbonne, 2006
- TOUTIN (T.), *Le djihadisme, aspects juridiques et criminologiques*, Thèse de doctorat en droit privé, sous la direction de M. MORVAN, Université Paris 2, novembre 2017

VI – Mémoires

- BACQUE (J.), *Le renseignement face aux évolutions des nouvelles menaces: la nécessaire réforme du renseignement français*, Mémoire de Master II « Droit et stratégies de la sécurité », Université Panthéon-Assas Paris II, 2007
- COLLE (M.), *La coopération dans le recueil et l'exploitation du renseignement de sécurité publique*, Mémoire de Master II « Droit et stratégies de la sécurité », Université Panthéon-Assas Paris II, 2009
- DOVERGNE (M.), *Quelle place pour la gendarmerie dans les différentes formes de criminalité organisée ?*, Mémoire de Master II « Droit et stratégies de la sécurité », Université Panthéon-Assas Paris II, 2018
- DURAND (N.), *La lutte contre la radicalisation : le cas de la Seine-et-Marne*, Mémoire de Master II « Droit et stratégies de la sécurité », Université Panthéon-Assas Paris II, 2018
- FERREIRA (M.), *L'analyse criminelle prédictive*, Mémoire de Master II « Droit et stratégies de la sécurité », Université Panthéon-Assas Paris II, 2016
- FROTTIER (P.), *Techniques spéciales d'enquête et respect des droits et libertés individuels*, Mémoire de Master II « Droit et stratégies de la sécurité », Université Panthéon-Assas Paris II, 2018
- GAILLARD (S.), *Quel renseignement criminel pour la France ?*, Mémoire de Master II « Droit et stratégies de la sécurité », Université Panthéon-Assas Paris II, 2013
- GALLAIS (R.), *La gendarmerie nationale et le renseignement : l'organisation territoriale actuelle lui permet-elle d'assurer pleinement cette fonction ?*, Mémoire de Master II « Droit et stratégies de la sécurité », Université Panthéon-Assas Paris II, 2017
- GRÉCHEZ (P.), *La gendarmerie et le terrorisme : comment l'institution se prépare-t-elle face à un accroissement des actes de terrorisme*, Mémoire de Master II « Droit et stratégies de la sécurité », Université Panthéon-Assas Paris II, 2017
- LAHRI (J.), *Le renseignement en sécurité publique générale*, Mémoire du Centre de prospective de la Gendarmerie Nationale, 2006
- LEMAITRE (G.), *La maîtrise de la police technique et scientifique par la gendarmerie nationale*, DEA Droit et Justice, Université Lille II, 2000-2001, p. 22.
- MAROIS (G.), *La coordination nationale du renseignement*, mémoire visant à l'obtention d'un certificat du pôle intelligence économique, Université Aix-en-Provence, 2012
- MOYSAN (E.), *Le renseignement : outil de l'appropriation territoriale en gendarmerie*, Mémoire de Master II « Droit et stratégies de la sécurité », Université Panthéon-Assas Paris II, 2009

- ODELIN (C.), *La gendarmerie face au traitement du renseignement d'intérêt antiterroriste*, mémoire visant à l'obtention d'un certificat du pôle intelligence économique, Université Aix-en-Provence, 2011
- REBOUL (G.), *Impact d'une approche sérielle de la criminalité sur la recherche et le traitement du renseignement judiciaire*, Mémoire du centre de recherches de l'École des officiers e la gendarmerie nationale, 2009
- SUISSA (M.), *Le renseignement en matière de criminalité organisée : enjeux et perspectives*, Mémoire de Master II « Management de l'information stratégique », spécialité « sécurité des territoires », Université Aix-en-Provence, 2013

VII – Articles spécialisés, contributions et chroniques de jurisprudence

- AGUERRE (C.), et LOYER (B.), « Terrorisme et démocratie : les exemples basque et catalan », *Hérodote*, n° 130, 2008
- ABOUT (I.), « De la libre circulation au contrôle permanent. Les autorités française face aux mobilités tziganes transfrontalières, 1860-1930 », *Culture et Conflits*, n°76, 2009
- ABOUT (I.), « Les fondations d'un système national d'identification policière en France (1893-1914). Anthropométrie, signalements, fichiers », *Genèses*, n°54, 2004
- AKORRI (S.) et DAOUD (E.), « Fichiers d'antécédents judiciaires et atteintes à la vie privée : de l'inconstitutionnalité des fichiers STIC et JUDEX ? », *AJ Pénal*, avril 2014, pp. 174-175
- ALIX (J.), « La répression de l'incitation terroriste », *Gazette du palais*, édition spéciale, n°53-55, 24 février, 2015
- ALIX (J.), « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *RSC*, 2017, pp. 845-866
- ALIX (J.), « Politique criminel : les ultimes leçons d'un Conseil constitutionnel », *RSC*, 2016, pp. 163-173
- ALIX (J.) et CAHN (O.), « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *RSC*, 2017, p. 845
- ALLOING (C.), « La sousveillance, vers un renseignement ordinaire », *Hermès*, n°76, 2016
- ALLOING (C.), « Les signaux faibles : du mythe à la mystification », *Hermès*, n°76, 2016
- AUBY (J.-M.), « Autorités administratives et autorités juridictionnelles », *AJDA*, 1995, pp. 91-98
- BART (M.), « Le code de la sécurité intérieure : genèse d'un outil et traduction d'une notion », *AJDA*, 2015, pp. 84-94

- ARMOR (P.), « La DGSE et ses nouveaux défis », *Revue Après-Demain*, janvier 2016, pp. 20 à 23
- BAJOLET (B.), « La DGSE, outil de réduction de l'incertitude ? », *Revue Défense Nationale*, n°766, janvier, 2014, p. 27
- BAUER (A.), « La globalisation du crime », *Pouvoirs*, janvier 2010, pp. 5 à 16
- BAUER (A.), « Les mutations du terrorisme », *Pouvoirs*, n°158, 2016
- BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), « Concessions sécuritaires et vidéoprotection », *Hermès*, n°53, 2009
- BAUER (A.) et SOULLEZ (C.), « Fichiers de police et de gendarmerie à des fins administratives : un meilleur contrôle pour une plus grande efficacité », *AJ Pénal*, 2007
- BEAUSSONNIE (G.), « La notion de procès-verbal de renseignement(s) », *La Gazette du Palais*, n°4, janvier 2016, pp. 70-73
- BEDARRIDES (E.), « Des écoutes au renseignement : un exemple de la distinction entre les polices judiciaire et administrative », *AJDA*, n°36, 2 novembre 2015, pp. 2026-2034
- BENICHOU (D.), « cybercriminalité : jouer d'un nouvel espace sans frontière », *AJ Pénal*, 2005, pp. 224-228
- BERGÈRE (A.-L.), « Le juge des libertés et de la détention, entre indépendance statutaire et dépendances matérielles », *AJ Pénal*, 2019
- BERLIÈRE (J.-M.) et VOGEL (M.), « Aux origines de la police politique républicaine », *Revue d'histoire de la justice, des crimes et des peines*, n°16, 1994
- BERTHELET (P.), « Heurts et bonheurs de la sécurité globale. Réflexions sur un concept à succès », *Sécurité et stratégie*, n°21, 2015
- BIOY (X.), « Autorités administratives indépendantes et libertés fondamentales », *Les Petites affiches*, n°121, 19 juin 2017
- BONNET (J.) et ROBLOT-TROIZIER (A.), « Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Lextenso, n°55-56, 2017/2
- BOYER (J.), « Fichiers de police judiciaire et normes constitutionnelles : quel ordre juridictionnel ? (Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 13 mars 2003 relative à la loi sur la sécurité intérieure, ou "Splendeurs et misères...") », *Les Petites affiches*, n°102, 2003
- CAHN (O.), « Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre. Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, Éditions A. Pédone, n° 38, Paris, 2016, pp. 89-121
- CAHN (O.), « Contrôle de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation antiterroriste », *RDLF* n°8, 2016
- CAHN (O.) et LEBLOIS-HAPPE (J.), « Lutte contre le terrorisme - Nouveau projet de loi antiterroriste : attention danger », *La semaine Juridique Édition Générale*, n° 29, juillet 2017, pp. 815-820

- CAILLOSSE (J.), « Les justifications du maintien actuel du dualisme juridictionnel », *AJDA*, 2005, pp. 1781-1786
- CARRILLO (J.-F.), « police judiciaire et renseignement », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°31, juillet 2015, pp. 39-50
- CASSESE (S.), « Une des formes de l'État nouveau du monde : réflexions sur le droit administratif français », *ADJA*, 1995, pp. 167-173
- CATELAN (N.), « Les nouveaux textes relatifs au renseignement : un moindre mal ? », *RSC*, 2015, pp. 922-940
- CATELAN (N.), « Renforcement de la lutte contre le terrorisme », *RSC*, 2013, pp. 417-419
- CATELAN (N.), « Lutte contre le terrorisme », *RSC*, 2015, pp. 425-433
- CETTINA (N.), « Le contrôle du renseignement : en quoi est-il fragilisé ? », Centre Français de Recherches sur le Renseignement, note de réflexion n° 25, août 2018
- CETTINA (N.), « Les nouvelles figures de proue de la lutte antiterroriste », Centre français de recherche sur le renseignement, note de réflexion n°24, décembre 2017
- CHASSIGNOLLES (P.), « Contre la radicalisation », *Archive de politique criminelle*, n°38, 2016, pp.137-148
- CHATAIGNIER (L.), GERAUD (A.) et GAUTHIER (T.), « L'État de droit à l'épreuve du renseignement : bilan du premier rapport d'activité de la CNCTR », *La revue des droits de l'homme*, 17 février 2017
- CHAVENT-LECLERE (A.-S.), « Identification des appels, géolocalisation de véhicule, sonorisation et captation d'images : tous les moyens technologiques sont-ils permis », *LexisNexis*, janvier 2012
- CHAVENT-LECLERE (A.-S.), « La surveillance : une pratique encadrée renseignement, écoute, vidéo-protection... », *LexisNexis*, Janvier 2016
- CHAVENT-LECLERE (A.-S.), « Les atteintes à la vie privée doivent répondre strictement au garanties légales », *LexisNexis*, octobre 2015
- CHAVENT-LECLERE (A.-S.), « Nécessaire motivation d'un dispositif de sonorisation », *LexisNexis*, mars 2015
- CHICHIGNOUD (C.), « La gendarmerie, force de sécurité au service de la nation », *Hérodote*, n°116, 2005
- CLAIR (J.-F.), « La DGSI, un monde en mutation », *Revue Après-demain*, janvier 2016, pp. 24 à 26
- CLIVE (E.), « Évolution de la gendarmerie en milieu rural de l'Empire à nos jours, la gendarmerie et polices à statut militaire », I.H.E.S.I., pp. 11-41, *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2012
- COTTERET (J.-M.), « Les fichiers de police et de renseignement en France », Rapport de recherche n°27, Centre français de recherche sur le renseignement, octobre 2017
- DANET (J.), « De la procédure à la répression de la criminalité organisée, ou laquelle est l'instrument de l'autre », *AJ Pénal*, 2004, pp. 192-196

- DANON (E.), « Terrorisme islamiste : c'est parti pour durer », *Sécurité globale*, n°7, 2016
- DEBAETS (E.), « Les interceptions militaires devant le Conseil constitutionnel », *AJDA*, 2017
- DE MAILLARD (C.), « La France et le renseignement criminel : entre volonté et réalité, une ambition à écrire », *Revue Sécurité et stratégie*, n° 17, 2014, pp. 49-59
- DE MAILLARD (C.), « Sécurité et renseignement », *Revue Le Débat*, Éditions Gallimard, Paris, 2014, pp. 75-84
- DE MAZIÈRES (O.), « La prévention de la radicalisation violente : organisation de l'État et rôle du secteur privé », *Sécurité et stratégie*, n°24, 2016
- DE LAMY (B.), « La lutte contre le terrorisme à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité : utiles précisions sur la nécessité d'une incrimination », *RSC*, 2017, pp. 385-388
- DELARUE (J.-M.), « Les écoutes, un besoin insatiable ? », *Revue Après-demain*, 2016/1, n°37, p. 30.
- DELPEUCH (T.) et ROSS (J.), « Développer le renseignement en matière de sécurité publique dans les forces de sécurité intérieure : étude des besoins dans le domaine du renseignement et de son analyse », *HAL Archives ouvertes*, 2009
- DELPEUCH (T.) et ROSS (J.), « Développer le renseignement en matière de sécurité publique dans les forces de sécurité intérieure 2 : l'intelligence-led policing aux Etats-Unis : enseignement pour le France », *HAL Archives ouvertes*, 2010
- DELPEUCH (T.) et ROSS (J.), « Les analyses sociologiques des relations police-population : vers une reconnaissance de la variété des pratiques policières », *Droit et société* n°97, 2017, pp. 457-468.
- DELPEUCH (T.) et ROSS (J.), « Les instruments policiers d'intelligence influent-ils sur les relations police-population ? », *Droit et société*, n°97, 2017, pp. 537-552.
- DELPEUCH (T.) et ROSS (J.), « Les partenariats locaux de sécurité comme source d'information et d'analyse pour le renseignement de sécurité publique », *HAL Archives ouvertes*, 2010
- DENÉCÉ (É.), « La révolution du renseignement », *Sécurité Globale*, n°4, 2008
- DENÉCÉ (E.), « Le renseignement intérieur ? », Centre français de recherche sur le renseignement, note de réflexion n°10, 2012
- DENÉCÉ (E.), « Le mépris du renseignement, un mal français ? », Centre français de recherche sur le renseignement, note de réflexion n°16, mars 2013
- DENÉCÉ (E.), « Renseignement intérieur : tout changer pour que rien ne change », Centre français de recherche sur le renseignement, Edito n°36, 01 janvier 2014
- DENÉCÉ (E.), « Poursuivre la réforme du renseignement intérieur », Centre français de recherche sur le renseignement, Edito n°38, 31 janvier 2015
- DELARUE (J.-M.), « Les écoutes, un besoin insatiable ? », *Revue Après-Demain*, n°37, Éditions Association Après-demain, Paris, 2016

- DENIS (V.), « Comment le savoir vient aux policiers : l'exemple des techniques d'identification en France des Lumières à la Restauration », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°19, 2008
- DENIS (V.) et MILLIOT (V.), « Police et identification dans la France des Lumières », *Genèses*, n°54, 2004
- DEROSIER (J.-P.), « La loi renseignement : de l'État de surveillance à l'État de bienveillance », Fondation Jean Jaurès, note n°16, 23 novembre 2015
- DESLAULNAY (O.), « Le renseignement n'est plus hors la loi – Commentaire de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement », *Revue Droit pénal*, n° 9 , septembre 2015.
- DESLAULNAY (O.) et OLLARD (R.), « La réforme de la législation antiterroriste où le règne de l'exception pérenne », *LexisNexis*, janvier 2015
- DESLAULNAY (O.) et OLLARD (R.), « Le renseignement français n'est plus hors la loi », *Revue mensuelle LexisNexis*, septembre 2015
- DIEU (F.), « Note sur l'impact du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur », Direction générale de la gendarmerie nationale, septembre 2016
- DORÉ (F.), « Le contrôle du juge administratif à l'épreuve du terrorisme », *AJDA*, 2016, pp. 886-891
- DOUKI (C.), « Entre état et société : la gendarmerie du XIXe siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°50, 2003
- DUCLERCQ (J.-B.), « Les algorithmes en procès », *RFDA*, 2018, pp.131-141
- DUFOUR (J.), « Criminalité, terrorisme : les liaisons dangereuses », *Revue Sécurité Globale* ; n°7, 2016
- DUPIC (E.), « La loi renseignement : un patriot act à la française », *La Gazette du Palais*, n°4, janvier 2016
- DURAND (F.) « La force de gendarmerie européenne : instrument de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 44
- EBEL (E.), « Gendarmerie et contre-insurrection, 1791-1962 », *Revue historique des armées*, n°268, 2012
- ERRERA (R.), « Les origines de la loi française du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°55, 2003, pp. 851-870
- ERZEN (F.), « Du bon usage de l'ancrage territorial où la vraie tactique du gendarme », *Revue historique des armées*, n°248, 2007
- EVEILLARD (G.), « Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et la Constitution », *LexisNexis*, comm. 28, mai 2018
- FANET (F.), « Restaurer la gendarmerie nationale », *Sécurité globale*, 2016/3, n°7, pp. 149-152
- FARCY (J.-C.), « La gendarmerie, police judiciaire au XIXe siècle », *Histoire, économie et société*, n°3, 2001

- FAURE (C.), « Bref historique des services de renseignement et de sécurité français contemporains », *Revue historique des armées*, n° 247, 2007
- FIHOL (E.), « La loi de 1912 sur la circulation des nomades (tsiganes) en France », *Revue européenne des migrations internationales*, n°23, 2007
- FORCADE (O.), « Considération sur le renseignement de défense nationale et l'État secret en France aux XIXe et XXe siècles », *Revue historique des armées*, n°247, 2007
- FORCADE (O.), « Le siècles des communautés du renseignement ? », *Cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010
- FORCADE (O.), « Conseil national du renseignement et Coordonnateur national du renseignement », *Revue de défense nationale*, n°755, décembre 2012.
- FOUGERE (L.), « 1790-1990 : deux siècles de dualisme juridictionnel », pp. 579-580, *AJDA*, 1990
- FOUGERES (A.), « Faute commise par les services de renseignement : quel régime de responsabilité ? », *ADJA*, 2016, pp. 1823-1832
- FOURMENT (F.), « La loi renseignement, le renseignement incident de commission d'une infraction et l'autorité judiciaire », *La Gazette du Palais*, n°4, janvier 2016
- FOURMENT (F.), « La loi n°2017-528 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique dans ses aspects de droit pénal », *Lexisnexis*, étude n°12, mai 2017
- FOURMENT (F.), « Irrépressible procès-verbal de renseignement anonyme », *La Gazette du Palais*, n°4, janvier 2016
- FUCINI (S.), « Adoption par le Sénat du projet de loi renforçant la sécurité intérieure », *Dalloz Actualité*, 20 juillet 2017
- GATEAU-LEBLANC (M.), « Renseignement, quadrillage du territoire et lutte contre l'espionnage, l'exemple de la Meurthe-et-Moselle à la veille de la Grande Guerre », *Stratégique*, n°73, 1999
- GAULTIER (L.), « Les voies et les moyens de la lutte antiterroriste », *Pouvoirs*, n°158, 2016
- GAUTRON (V.), « La prolifération incontrôlée des fichiers de police », *AJ Pénal*, 2007, pp. 57-61,
- GAUTRON (V.) et MONNIAUX (D.), « De la surveillance secrète à la prédiction des risques : les dérives du fichage dans le champ de la lutte contre le terrorisme », *Archives de politique criminelle*, Editions A. Pédone, n° 38, Paris, 2016, pp. 123-135
- GIQUEL (F.), « La CNIL exerce-t-elle un contrôle des fichiers de police suffisant ? », *AJ Pénal*, 2007, pp. 69-70
- GIQUEL (J.-E.), « Le droit de l'antiterrorisme – Un droit aux confins du droit administratif et du droit pénal », *La semaine Juridique Édition Générale*, n° 40, octobre 2017, pp. 1039-1047
- GIUDICELLI-DELAGE (G.), « Droit pénal de la dangerosité – droit pénal de l'ennemi », *RSC*, pp. 609-75, 2010
- GLEIZAL (J.-J.), « Sécurité et globalisation », *RSC*, 2015, pp. 949-951

- GRANGER (M.-A.), « La distinction entre police administrative / police judiciaire au sein de la jurisprudence constitutionnelle », *RSC*, 2011, pp. 789-796
- GREENE (A.), « Pouvoirs anti-terroristes permanents au Royaume-Uni : quelles leçons pour la France », *Archives de politique criminelle*, n°38, 2016
- GRESLE (F.), « DIEU François, *Gendarmerie et modernité. Étude sur la spécificité gendarmique aujourd'hui* (compte-rendu) », *Revue française de sociologie*, n°35-3, 1994
- GROSSHOLZ (C.), « L'avenir incertain d'un instrument contre le terrorisme : l'exploitation des données de connexion », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n° 27, juillet 2017, pp. 2177-2189
- GOETZ (D.), « Principales mesures du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », *Dalloz Actualité*, 27 juin 2017
- GOGORZA (A.), « L'autorisation judiciaire pendant la phase policière », *RSC*, 2017
- GOHIN (O.) et LATOUR (X.), « La gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique », *AJDA*, 2009, pp. 2270-2275
- GONOD (P.), « Renseignement : le Conseil d'Etat, simple réceptacle d'une juridiction d'exception ? », *AJDA*, n°14, 27 avril 2015, p. 777
- GONOD (P.), « Loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement : quels contrôles ? », *LexisNexis, Études* n°10, novembre 2015
- GOZZI (M.-H.), « Sed quis custodiet ipoas custodes ? - A propos de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n° 38, septembre 2015
- GOTTOT (S.), « Renseignement : premières décisions de la formation spécialisée du Conseil d'Etat », *ADJA*, 2017, pp. 581-587
- HABERBUSCH (B.), « Renseignement et guerre d'Algérie, le rôle de la gendarmerie mobile », *Revue historique des armées*, n°247, 2007
- HANON (J.-P.), « La fonction renseignement : étude comparée de politiques publiques », Note de synthèse du groupe de travail « Gendarmerie et renseignement », Centre de prospective de la gendarmerie nationale, 2007
- HAYEZ (P.), « Après le terrorisme...: quels enjeux pour les services de renseignement », *Les cahiers de la sécurité*, n°13, juillet-septembre 2010
- HAYEZ (P.), « Le renseignement : son importance, ses transformations », *Cahiers français*, n°360, janvier-février 2011, pp. 43-48
- HENNETTE-VAUCHEZ (S.) et SLAMA (S.), « État d'urgence : l'émergence d'un droit administratif de l'ennemi », *AJDA*, 2017, p. 1801
- HERRAN (T.), « La distinction en police administrative et police judiciaire à l'aune de la loi relative au renseignement », *Forum Montesquieu* n°4, mars 2016

- HERRAN (T.), « Renseignement et nullité des actes de procédure », *La Gazette du Palais*, n°4, janvier 2016
- HEYMANN-DOAT (A.), « L'état d'urgence, un régime juridique d'exception pour lutter contre le terrorisme », *Archives de politique criminelle*, n°38, 2016, pp. 59-74
- HOUTE (A.-D.), « Les attentats contre les forces de l'ordre dans la France du XIXe siècle », *Les cahiers de l'institut d'histoire de Révolution française*, n°1, 2012
- JAFFRE (J.-M.), « Proximité et contact au cœur de la sécurité publique », Note du CREOGN, n°24, juin 2017
- JAKOBS (G.), « Aux limites de l'orientation par le droit : le droit pénal de l'ennemi », *RSC*, 2009, pp.7-14
- JEAN (J.-P.), « Regards comparés, justice administrative-justice judiciaire : entretien avec Jean-Paul JEAN », pp. 849-854, *Revue française d'administration publique*, n° 159, mars 2016
- JOBART (J.-C.), « La loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. A propos de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriale*, n°45, novembre 2017
- JOURNÈS (C.), « Alternance et continuité en matière de sécurité intérieure », *RSC*, 2017, pp. 889-893
- JOURNÈS (C.), « La police française en proie à la réforme », *RSC*, 2008, pp. 963-971
- JOURNÈS (C.), « Sur quelques facettes du métier de la police », *RSC*, 2015, pp. 961-965
- JOURNÈS (C.), « Une pause dans la réforme des forces de sécurité en France », *RSC*, 2009, pp. 903-906
- JUNGHANS (P.), « La nouvelle délégation parlementaire au renseignement va-t-elle améliorer l'efficacité des services ? », *Revue Sécurité Globale*, n°4, 2008.
- JUNGHANS (P.), « Le big data pour construire une information d'anticipation », *Information, données et documents*, n°53, 2015, pp. 12-14
- KARILA-COHEN (P.), « La formation d'un savoir composite : les enquêtes sur l'opinion sous la monarchie constitutionnelle (1814-1848) », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°19, 2008
- KOUBI (G.), « Le méga fichier des titres électroniques sécurisés », *La semaine juridique administration et collectivités territoriales*, n°47, 28 novembre 2016
- KOUBI (G.), « Les données à caractère personnel, outil des services de renseignement », *La semaine juridique administration et collectivités territoriales*, n°46, 2009
- LE BOT (O.), « L'oubli d'intégrer les communications hertziennes dans le droit commun du renseignement », *Constitution*, 2016, p. 653.
- LE BOT (O.), « Le contentieux du renseignement devant la formation spécialisée du Conseil d'État », *RFDA*, 2017, pp. 721-732

- LE MONNIER DE GOUVILLE (P.), « La mutation du juge des liberté et de la détention », *AJ Pénal*, 2019
- LABETOULLE (D.), « L'avenir du dualisme juridictionnel. Point de vue d'un juge administratif », *AJDA*, 2005, pp.1170-1176
- LAMY (F.), « La production de la sécurité publique », Actes du colloque organisé par l'Association française de philosophie du droit, 2015, pp. 199-2015.
- LALDJI (M.), « Les menaces des entités criminelles transnationales sur la sécurité intérieure des États », *Revue Sécurité Globale*, n° 6, février 2016, pp. 43-62
- LATOUR (X.), « L'organisation territoriale de la sécurité intérieure », *La semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales* n°51, décembre 2015
- LATOUR (X.), « Premiers enseignements sur le contrôle juridictionnel des activités de renseignement », *JCP*, n°46, 14 novembre 2016
- LATOUR (X.), « La loi relative au renseignement : un État de surveillance ? », *La semaine Juridique, Administrations et Collectivités Territoriales*, n°40, octobre 2015
- LATOUR (X.), « Premiers enseignements sur le contrôle juridictionnel des activités de renseignement », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n°46, novembre 2016
- LATOUR (X.), « La première injonction d'effacement de données dans un fichier intéressant la sûreté de l'État : une victoire à la Pyrrhus ? », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n°23, 5 juin 2017
- LATOUR (X.), « Sécurité intérieure : un droit augmenté », *AJDA*, 2018, pp. 431-439
- LAURENT (S.), « Aux origines de la guerre des polices : militaire et policiers du renseignement dans la République (1870-1941) », *Revue historique*, n°636, 2005
- LAURENT (S.), « La naissance du renseignement étatique en France au XIXe siècle, entre bureaucratie et politique », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, n°35, 2007
- LAURENT (S.), « Pour une autre histoire de l'État : le secret, l'information politique et le renseignement », *Revue d'histoire du XXe siècle*, n°83, 2004
- LAZERGES (C.), « Le déclin du droit pénal : l'émergence d'une politique criminelle de l'ennemi », *RSC*, 2016, pp. 649-657
- LAZERGES (C.) et HENRION-STOFFEL (H.), « Politique criminelle, renseignement et droits de l'homme. A propos de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement », *RSC*, juillet-septembre 2015, pp. 761- 775
- LEMAIRE (É.), « Spécialisation et distinction dans un commissariat de police. Ethnographie d'une institution segmentaire », *Sociétés contemporaines*, 2008/4 (n° 72), p. 59-79
- LENA (M.), « Activité des services de prévention et de renseignement », *AJ Pénal*, 2018, pp. 272-273
- LÉNA (M.), « Les rapprochements judiciaires », *AJ Pénal*, 2017, p. 305.

- LÉNA (M.), « Prévenir ou punir », *AJ Pénal*, 2018, p. 537.
- LEPETIT (G.), « La manière la plus efficace de maintenir la tranquillité publique ? La place de la gendarmerie impériale dans le dispositif du nord de l'Espagne (1810-1814) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 348, 2007
- LEPRI (C.), « Quelle réforme pour quels services de renseignement », Les notes de l'IRIS, mars 2007
- LEVALLOIS-BARTH (C.), « La géolocalisation : un nouvel impératif », *Hermès*, n°53, 2009
- LIGNEREUX (A.), « De la chouannerie à la gendarmerie ? Les captations paysannes de la force publique dans les départements de l'Ouest (1814-1832) », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest*, n°114, 2007
- LINHARDT (D.) et MOREAU de BELLAING (C.), « La doctrine du droit pénal de l'ennemi et l'idée de l'antiterrorisme. Genèse et circulation d'une entreprise de dogmatique juridique », *Droit et société*, n°97, 2017, pp. 615-640
- LOROT (P.) et URVOAS (J.-J.), « Les enjeux du contrôle et de l'efficacité du renseignement français », *Géoéconomie*, n°67, 2013
- LOPEZ (L.), « Avant les gaz lacrymogènes : les liaisons dangereuses du maintien de l'ordre, de la police politique et de la police judiciaire en France durant la troisième République », *Déviances et Société*, n°32, 2008
- LOPEZ (L.), « Les gendarmes et la création des brigades du Tigre à la Belle Époque », *Revue histoire et patrimoine des gendarmes*, n°1, 2010
- LOPEZ (L.), « Les relations entre policiers et gendarmes à travers leurs représentations mutuelles sous la troisième République (1875-1914) », *Sociétés et Représentations*, n°16, 2003
- LOPEZ (L.), « Quand nous serons mille, nous ferons une croix. Le contre espionnage, un nouveau terrain de coopération entre gendarmes et policiers à la fin du XIXe siècle », *Histoire, économie et société*, n°32, 2013
- LOPEZ (X.-P.), « La géolocalisation et la preuve pénale », *AJ Pénal*, 2014, pp. 67-71
- LUC (J.-N.), « Chronologie sommaire de l'histoire institutionnelle de la maréchaussée et de la gendarmerie nationale (XVIIIe-XXe siècles) », *Revue Sociétés et représentations*, n°16, février 2003, pp. 36-38
- MAROT (P.-Y.), « Fonctions et mutations des fichiers de police (surveiller, enquêter et punir) », *AJ Pénal*, n°2, 2007, pp. 61-64
- MARRET (J.-L.), « Action-réaction : le terrorisme d'État », pp. 5 à 14, *Pouvoirs*, mars 2016
- MARTIN (D.), « La réforme des services de renseignement civils français », *Sécurité globale*, n°4, 2008
- MASTOR (W.), « La loi renseignement du 24 juillet 2015 », *AJDA*, 2015, pp. 2018-2027

- MASTOR (W.) et SAINT-BONNET (F.), « De l'inadaptation de l'État d'urgence face à la menace djihadiste », *Pouvoirs*, mars 2016, pp. 51 à 65
- MATSOPOULOU (H.), « La transposition dans le droit permanent des principales mesures de l'état d'urgence. A propos de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », *La semaine Juridique Édition Générale*, n°48, novembre 2017
- MATSOPOULOU (H.), « Les nouveaux moyens de preuve au service de la criminalité organisée. A propos de la loi 2016-731 du 3 juin 2016 », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n°25, juin 2016
- MAYAUD (Y.), « L'état d'urgence récupéré dans le droit commun – Ou de l'état d'urgence à l'état de confusion », *La Semaine Juridique Édition Générale* n°12, mars 2016
- MAZARS (M.-F.), « Le dualisme juridictionnel en 2015, point de vue d'un juge judiciaire », *AJDA*, 2005, pp. 1777-1780
- MILLIOT (V.), « L'œil et la mémoire, réflexions sur les compétences et les savoirs policiers à la fin du XVIIIe siècle. D'après les papiers du lieutenant général Lenoir », *Revue d'Histoire des sciences humaines*, n°19, 2008
- MOLINS (F.); « De la nécessité de lutter plus activement contre les nouvelles formes de criminalités », *AJ Pénal*, 2004, pp. 177-181
- MOTHES (F.), « La déontologie est-elle envisageable pour les services de renseignement ? », *Revue Après-Demain*, n° 37, Éditions Association Après-demain, Paris, 2016
- Observatoire de la défense/Orion, « Le renseignement en France: quelles perspectives », Fondation Jean Jaurès, avril 2012
- MURBACH (M.), « Théorie générale des pouvoirs d'investigation : l'investigation proactive », *AJ Pénal*, 2011, pp. 506-511
- PARIZOT (R.) « Organisation criminelle versus association de malfaiteurs et *associazione per delinquere* : quel socle pour la lutte contre la criminalité organisée en France et en Italie ? » *RSC*, 2017, p. 1.
- PARIZOT (R.), « Surveiller et prévenir... à quel prix ? Commentaire de la loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement », *JCP*, n°41, 5 octobre 2015, pp. 1816-1824
- PAUTRAT (R.); « La coordination politique en matière de renseignement : le comité interministériel du renseignement suffit-il ? », *Revue Droit et défense*, n°2001/3, juillet-septembre 2001, pp. 11-15
- PERROT (P.), « L'analyse du risque criminel : l'émergence d'une nouvelle approche », *Revue de l'Électricité et de l'électronique*, décembre 2014
- PETTITI (L.-E.), « A propos de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications », *Revue Française de Droit Administratif*, 1992, pp. 35-44

- PIAZZA (P.), « L'extension des fichiers de sécurité publique », *Hermès*, n°53, 2009
- PLESSIX (B.), « Le retour du juge répressif », *LexisNexis*, repère n°6, juin 2017
- PRIE (V.), « L'assistant spécialisé en matière de lutte contre la radicalisation au parquet de Pontoise, un nouveau collaborateur de justice au coeur d'une dynamique partenariale », *AJ Pénal*, 2018, pp. 123-125
- PONTIER (J.-M.), « De l'an VI à 2009 : la gendarmerie nationale change », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°42, octobre 2009
- POUPEAU (D.), « Contentieux du renseignement, mode d'emploi », *ADJA*, 2015 p. 1834
- QUEMENER (M.), « Actualités juridiques en matière de terrorisme », *Revue Sécurité et stratégie*, n°20, Éditions des Clubs des Directeur de Sécurité des Entreprises, Paris, 2015
- QUEMENER (M.), « Radicalisation : quelles réponses juridiques », *Revue Sécurité et stratégie*, n°24, Éditions des Clubs des Directeur de Sécurité des Entreprises, Paris, 2016
- QUEMENER (M.), « Les techniques spéciales d'enquête en matière de lutte contre la criminalité », *AJ Pénal*, 2015, pp. 403-407
- RASCHEL (E.), « La sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme entre cadence et décadence : commentaire de la loi 2017/1510 du 30 octobre 2017 », *Lexisnexis*, étude n°23, décembre 2017
- RAUFER (X.), « Faits et idées : Statistiques et données criminelles », *Sécurité Globale*, n° 6, février 2016, pp. 117-133
- RENAUDIE (O.), « Douane et sécurité intérieure », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°30, avril 2015, p. 199
- RENAULT (T.), « Quelle critique des juges administratifs », *Revue Délibérée*, Éditions La Découverte, 2017/1, p. 33.
- RENOUARD (I.), « La coordination du renseignement en France », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°30, 1997, pp. 9-13
- REY (D.), « Commandos de chasse de gendarmerie en Algérie », *Stratégique*, n°100, 2012
- ROBERT (M.), « Cybercriminalité : les nouvelles réponses législatives », *AJ Pénal*, 2016, pp. 412-416
- ROBLOT-TROIZIER (A.), « Chronique de jurisprudence – Droit administratif et droit constitutionnel. Un contrôle de constitutionnalité restreint sur les mesures de police administrative du renseignement », *RFDA*, 2015, pp. 1195-1199
- ROLIN (F.) et SALMA (S.), « Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste », *AJDA*, 2006, pp. 975-982
- RONDOT (P.), « Face aux menaces diffuses, le renseignement humain devrait pouvoir garder sa place », *Revue Après-demain*, janvier 2016, pp. 34 à 36

- ROUCAUD (M.), « De l'opérationnel au policier : les officiers de Napoléon face à la pratique du renseignement », *Napoleonica*, n°27, 2016
- ROUDIER (K.), « Le Conseil Constitutionnel face à l'avènement d'une politique sécuritaire », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 51, février 2016, pp. 37-50
- ROUSSEL (G.), « Le rattachement de services de police judiciaire au ministère de la Justice », *AJ Pénal*, novembre 2015, pp. 378-382
- ROUSSEL (G.), « Le régime des techniques de renseignement », *AJ Pénal*, novembre 2015, pp. 520-522
- SAAS (C.), « Radicalisation : répression et sécurisation », *AJ Pénal*, 2009, pp. 116-119
- SAINT-PAU (J.-C.), « Les investigations numériques et le droit au respect de la vie privée », *AJ Pénal*, 2017, p. 322
- SALAS (D.), « l'état d'urgence : poison ou remède au terrorisme », *Archives de politique criminelle*, n°38, 2016, pp. 75-87
- SANSICO (V.), « Le terrorisme, vie et mort d'une notion juridique », *Archives de politique criminelle*, n°38, 2016, pp.27-45
- SARTRE (P.), « La définition de l'intérêt national en France », *Revue Internationale et stratégique*, n° 105, janvier 2017 pp. 131-139
- SAUVE (J.-M.), « L'acte administratif sous le regard du juge judiciaire », Intervention lors du colloque organisé par la Cour de cassation, avril 2014
- SAUVE (J.-M.), « Le dualisme juridictionnel : synergie et complémentarité », Intervention à l'École Nationale de la Magistrature, septembre 2016
- SCHMITZ (J.), « Le juge administratif et le contentieux du droit d'accès indirect aux fichiers de renseignement », *AJDA*, 2018, pp. 406-409
- SCHOETTL (J.-E.), « La législation anti-terroriste à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité », *La Gazette du Palais*, n°38, 2006
- SCHWENDENER (M.), « Une police aux pouvoirs d'enquête renforcés », *AJ Pénal*, 2004, pp. 228-232
- STARK (J.), « Une police militaire au ministère de l'Intérieur. A propos de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n°39, septembre 2009
- TETARD (M.), « Renseignement français, où en est-on ? », Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques, 6 décembre 2016
- THIBAUD (V.), « Législation antiterroriste, lutte contre la criminalité organisée : le Conseil constitutionnel face aux politiques pénales contemporaines », Association Française de Droit Constitutionnel, VIIe Congrès français de droit constitutionnel, septembre 2008
- THOMAS-TAILLANDIER (D.), « Le nouveau fichier national des auteurs d'infractions terroristes », *AJ Pénal*, 2015, pp. 523-528

- TOUILLIER (M.), « Lumière sur un arsenal de lutte contre une délinquance tapie dans l'ombre », *AJ Pénal*, 2017, p. 312.
- TRUCHET (D.), « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », *AJDA*, 2005, pp.1767-1769
- TUKOV (C.), « Le faux procès médiatique du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », *La semaine juridique édition générale*, n° 27, juillet 2017
- URVOAS (J.-J.), « Le contrôle parlementaire des services de renseignement, enfin ! », Fondation Jean Jaurès, note n°7, février 2014
- URVOAS (J.-J.), « Les RG, la SDIG et après ? Rebâtir le renseignement de proximité », Fondation Jean Jaurès, note n°115, janvier 2012
- URVOAS (J.-J.), « Police-gendarmerie : un rapprochement au service de l'efficacité », Fondation Jean Jaurès, note n° 51, avril 2010
- URVOAS (J.-J.) et VADILLO (F.), « Réformer les services de renseignement français », Fondation Jean Jaurès, avril 2011
- VADILLO (F.), « Contrôle parlementaire des services de renseignement : les nécessaires adieux à l'adolescence », *L'Hétairie*, mai 2018
- VADILLO (F.), « Les modalités du contrôle démocratique des services de renseignement : scruter l'État secret », *Revue Après-Demain*, n° 37, Paris, 2016
- VADILLO (F.), « Une loi relative aux services de renseignement, l'utopie d'une démocratie adulte », Fondation Jean Jaurès, note n°130, avril 2012
- VADILLO (F.), « Techniques d'enquête numérique judiciaire : les défis d'une survie dans la modernité », *Annales des Mines*, n°3, septembre 2018
- VAN-LANG (A.), « Le dualisme juridictionnel en France : une question toujours d'actualité », *AJDA*, 2015
- VERGES (E.), « La notion de criminalité organisée après la loi du 9 mars 2004 », *AJ Pénal*, 2004, pp.181-186
- VERGÈS (E.), « La procédure pénale au temps des confluences », *RSC*, 2018, p. 153.
- VERPEAUX (M.), « La loi renseignement, entre sécurité et liberté – A propos de la décision du Conseil Constitutionnel n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n° 38, septembre 2015
- VERZLE (E.), « La coopération nécessaire des acteurs publics et des acteurs privés de sécurité dans le domaine du renseignement et dans un concept de sécurité intérieure globale post-attentats : vaincre les difficultés et les résistances. Une lecture interactionniste de la problématique », Rapport de recherche, Université Paris II Pantheon-Assas, 2016
- VIGOUROUX (C.), « Le renseignement, une nécessité au service de la république...à surveiller », *Revue Après-Demain*, n°37, Paris, 2016

- WARUSFEL (B.), « Justice et renseignement dans la lutte contre la radicalisation violente », pp. 119-123, *AJ Pénal*, 2018
- WARUSFEL (B.), « Justice et sécurité nationale : l'apport de la loi sur le renseignement », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°31, juillet 2015, pp. 69-77
- WARUSFEL (B.), « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *Revue Droit et Défense*, n° 94/4, octobre 1994.
- WARUSFEL (B.), « Renseignement et État de droit », *Cahiers de la sécurité*, n°13, septembre 2010, pp. 114-121
- WARUSFEL (B.), « Structures et évolutions du renseignement en France », *Revue Droit et Défense*, janvier 1994, pp. 26-35
- WATIN-AUGOUARD (M.), « Comprendre la loi sur le renseignement », Note du CREOGN n°13, Melun, septembre 2015
- WATIN-AUGOUARD (M.), « Gendarmerie-police : une dualité en débat, Gendarmerie et polices à statut militaire, I.D.H.E.S.I., *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°11, 1992, pp. 189-209

VIII – Rapports officiels

- ADAM (P.), « Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016 », Assemblée nationale, n°4573, Sénat, n°448, 2 mars 2017
- ADAM (P.), « Rapport sur la proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales », Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des Forces armées, n°3066, 16 septembre 2015
- ADAM (P.), « Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2012 », Assemblée nationale, n°1012, Sénat, n°557, 30 avril 2013
- ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2015 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°7, Assemblée nationale, 8 octobre 2014
- ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2016 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°6, Assemblée nationale, 8 octobre 2015
- ADAM (P.), « Audition du général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le rôle de la gendarmerie nationale en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité

sur le territoire national », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°40, Assemblée nationale, 23 mars 2016

- ADAM (P.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2017 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°11, Assemblée nationale, 18 octobre 2016
- BAS (P.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2017 », Assemblée Nationale n°875, Sénat n°425, 12 avril 2018
- BAS (P.), « Rapport relatif au projet de loi relatif au renseignement, Commission des lois constitutionnelles », de la législation et de l'administration générale, Sénat, n°460, 20 mai 2015
- BATHO (D.) et BENISTI (J.-A.), « Rapport sur les fichiers de police », commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale, Assemblée Nationale n° 1548, 24 mars 2009
- BATHO (B.) et BENISTI (J.-A.), « Rapport sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les fichiers de police », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°4113, 21 décembre 2011
- BAUER (A.), « Fichiers de police et de Gendarmerie : comment améliorer leur contrôle et leur gestion ? », La documentation française, Paris, 2006
- BAUER (A.) et GAUDIN (M.), « Livre blanc sur la sécurité publique, rapport au ministre de l'Intérieur », La documentation française, Paris, 2012
- BAUER (A.), SOULLEZ (C.) et VENTRE (A.-M.), « Mieux contrôler les fichiers de police pour protéger les libertés », La documentation française, Paris, 2008
- BENBASSA (E.) et TROENDLÉ (C.), « Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe », Sénat, n°633, 12 juillet 2017
- BOUCHERON (J.-M.), « Rapport d'information sur le renseignement par l'image », Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale, 4 juillet 2001
- BOUTANT (M.), « Avis sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°636, 12 juillet 2017

- BOUTANT (M.) et GOURNAC (A.), « Rapport sur le projet de loi de finance 2017, commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Tome XI « Sécurité : gendarmerie nationale » », Sénat, n°142, 24 novembre 2016
- BOUTANT (M.) et GROSDIDIER (F.), « Rapport sur l'état des forces de sécurité intérieure », Commission d'enquête, Sénat, n° 612, 27 juin 2018
- BRIDEY (J.-J.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2018 », Commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n°07, Assemblée nationale, 10 octobre 2017
- BRIDEY (J.-J.), « Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2019 », Commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, Compte-rendu n° 9, 16 octobre 2018
- CARAYON (B.), « Rapport sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire au renseignement », Commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°83, 18 juillet 2007.
- CARAYON (B.), « Rapport d'information sur la stratégie de sécurité économique nationale », Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale, n°1664, 9 juin 2004.
- CARRERE (J.-L.), « Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2011 », Assemblée nationale, n°83, Sénat, n°672, 17 juillet 2012.
- CAPDEVILLE (C.) et POPELIN (P.), « Rapport renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement , et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale », Tomes I et II, commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Assemblée Nationale, n°3515, 18 février 2016.
- CAVARD (C.) et URVOAS (J.-J.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés », Assemblée nationale, n°1056, 24 mai 2013
- CAZEAU (B.) et GOY-CHAVENT (S.), « Rapport sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique », commission d'enquête, Sénat, n°639, 4 juillet 2018
- CIOTTI (E.) et MENNUCCI (P.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes », Assemblée nationale, n°2828, 2 juin 2015

- Commission nationale de l'informatique et des libertés, « Conclusions du contrôle du système de traitement des infractions constatées (STIC) », Rapport remis au Premier ministre le 20 janvier 2009
- Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), « 1er rapport d'activité 2015-2016 », La documentation française, Paris, novembre 2016
- Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), « 2ème rapport d'activité 2017 », mai 2018
- Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), « 3ème rapport d'activité 2018 », mai 2019
- Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNR-LT), « Stratégie Nationale du Renseignement », juillet 2019
- Cour des Comptes, « Référé sur les interceptions judiciaires et la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) », 18 février 2016, p. 4
- Cour des Comptes, « La redéfinition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationale », octobre 2011
- Cour des Comptes, « Rapport thématique sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique », juillet 2011
- Cour des Comptes, « Rapport sur la police technique et scientifique », 15 février 2017
- Cour des Comptes, « la fonction de police judiciaire dans la police et la gendarmerie nationales », Courrier n°71433 aux Ministre de la Justice et de l'Intérieur, 22 décembre 2014
- COURTOIS (J.-P.), « Rapport relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers », commission des lois, Sénat, n°117, 6 décembre 2005
- DAUBRESSE (M.-P.), « Rapport d'information par la mission de contrôle et de suivi de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°220, 19 décembre 2018
- DE MONGOLFIER (A.), « Rapport général fait sur le projet de loi de finances pour 2016, Tome III : les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales », annexe n°29 a, « Sécurité », Commission des finances, Sénat, n°164, 19 novembre 2015

- DE MONGOLFIER (A.), « Rapport général fait sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome III : les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales », annexe n°30 a, « Sécurité », Commission des finances, Sénat, n°140, 24 novembre 2016
- DE MONTESQUIOU (A.), « Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2010 », adopté par l'Assemblée nationale, Tome III, Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, annexe n°28 Sécurité », Sénat, n° 101, 19 novembre 2009
- DOMINATI (P.), « Rapport d'information sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » », Commission des finances, Sénat, n°36, 7 octobre 2015
- DOMINATI (P.), « Rapport général au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2016, adopté par l'Assemblée nationale, Tome III, Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, annexe n°29 a Sécurité », Sénat, n° 164, 19 novembre 2015
- European Union Agency for Fundamental Rights, « Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'Union européenne », volume I, 2015
- European Union Agency for Fundamental Rights, « Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'Union européenne », volume II, 2018
- FAURE (J.), « Rapport d'information par le groupe de travail chargé d'une réflexion sur l'avenir, l'organisation et les missions de la gendarmerie », Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, n°271, 10 avril 2008
- FAUVERGUE (J.-M.) et THOUROT (A.), « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale », « Rapport de la mission parlementaire », septembre 2018.
- FENECH (G.) et PIETRASANTA (S.), « Rapport relatif aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 », Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°4534, 21 février 2017
- FORNI (R.) et CARESCHE (C.), « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse », Assemblée nationale, 10 novembre 1999
- FOURAGE (H.) et PILLET (F.), « Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale », La documentation Française, Paris, décembre 2013

- GARREC (R.), « Rapport sur le projet de loi portant création d'une Délégation parlementaire pour le renseignement », Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, et Règlement et d'administration générale, Sénat, n°3337, 20 juin 2007
- HYEST (J.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour les années 2008 et 2009 », Assemblée Nationale, n°2170, Sénat, n°181, 17 décembre 2009
- Institut National des Hautes Études de Sécurité et de la Justice, « Fichiers de police et liberté : des enjeux nationaux, une nouvelle donne internationale », Rapport du groupe de diagnostic stratégique n°6, 25^e session nationale « Sécurité et justice », janvier 2015
- Institut National des Hautes Études de Sécurité et de la Justice, « Vers une police 3.0 : enjeux et perspectives à l'horizon 2025 », Rapport du groupe de diagnostic stratégique n°3, 25^e session nationale « Sécurité et justice », juin 2016
- IRONDELLE (B.), ROZENBERG (O.), HOFFLER (C.), JOANA (J.), CHOPIN (O.) et OLSSON (C.), « Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe », Études de l'IRSEM, n°22, 2012, p. 46
- FOURAGE (H.) et PILLET (F.), « Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale », La documentation Française, Paris, décembre 2013
- LEROY (H.), « Avis sur le projet de loi de finances pour 2018 adopté par l'Assemblée nationale », Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale, Tome XIII « Sécurité », Sénat, n°114, 23 novembre 2017
- LEROY (H.), « Avis sur le projet de loi de finances pour 2019 », Tome XIII « sécurités », Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°153, 22 novembre 2018
- *Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, La France face au terrorisme*, La Documentation française, Paris, 2006
- *Livre blanc sur la défense* 1994, La Documentation française, Paris, 1994
- *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, La Documentation française, Paris, 2008
- *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, La Documentation française, Paris, 2013
- MARC (A.), « Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour l'année 2019 », Tome VII « Administration pénitentiaire », Sénat, n°153, 22 novembre 2018

- MARIANI (P.), « Rapport général sur le projet de loi de finances 2010 », annexe n°28 « Sécurité », Commission des finances, Sénat, n°101, 9 novembre 2009
- MARSAUD (A.), « Rapport sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée Nationale, n°2681, 16 novembre 2005
- MERCIER (M.), « Rapport renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale », Tomes I et II, commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°491, 23 mars 2016
- MERCIER (M.), « Rapport sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°629, 12 juillet 2017
- MOYNE-BRESSAND (A.), « Rapport relatif à la gendarmerie nationale, commission des forces armées sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence », Assemblée Nationale, n°1703, 3 juin 2009
- PARIS (D.) et MOREL-A-L'HUISSIER (P.), « Rapport d'information sur les fichiers mis à la disposition des forces de sécurité », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n° 1335, 17 octobre 2018
- PAUL (C.) et FERAL-SCHUHL (C.), « Rapport d'information sur le droit et les libertés à l'âge numérique », Commission de réflexion et de propositions sur le droit et les libertés à l'âge numérique, Assemblée Nationale, n°3119, 8 octobre 2015
- PAUL (PH.), « Avis sur le Projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale », Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Assemblée Nationale, n°476, 16 mars 2016
- PAUL (P.) et VAUGRENARD (Y.), « Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2018, adapté par l'Assemblée nationale », « Tome XI Sécurité : gendarmerie nationale, Sénat, n°110, 23 novembre 2017
- PAUL (P.) et VAUGRENARD (Y.), « Avis au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2019, adapté par l'Assemblée nationale », « Tome XI Sécurité : gendarmerie nationale, Sénat, n°149, 22 novembre 2018

- PILLET (F.), « Rapport d'information par le groupe de travail sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S », Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n° 219, 19 décembre 2018
- POPELIN (P.), « Rapport chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens », Commission d'enquête, Assemblée nationale, n°2794, 21 mai 2015
- PRAECHT (A.), « Rapport tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement », Commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (n°1497) de M. Paul Quilès et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement », Assemblée nationale, n°1951, 23 novembre 1999
- RAFFARIN (J.-P.), R »apport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015 », Assemblée nationale, n°3524, Sénat, n°423, 25 février 2016
- RAIMBOURG (D.) et POISSON (J.-F.), « Rapport d'information sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, n°4281, 6 décembre 2016
- RESSIGUIER (M.) et MORENAS (A.), « Rapport au non de la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France », Assemblée nationale, n° 2006, 6 juin 2019
- Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, « Chocs futurs, étude prospective à l'horizon 2030 : impact des transformations et ruptures technologiques sur notre environnement stratégique et de sécurité », 21 avril 2017
- SUEUR (J.-P.), « Rapport relatif à la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013 », Assemblée Nationale, n°1886, Sénat, 462, 16 avril 2014
- TEISSIER (G.), « Audition du général Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale, dans le cadre de loi relatif à la gendarmerie nationale », Commission de la défense et des forces armées, compte-rendu n°43, 6 mai 2009
- TEISSIER (G.), « Audition de M. Frédéric Péchenard, directeur général de la police nationale, dans le cadre de loi relatif à la gendarmerie nationale », Commission de la défense et des forces armées, compte-rendu n°44, 13 mai 2009

- URVOAS (J.-J.), « Rapport relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014 », Assemblée Nationale, n°2482, Sénat, n° 201, 18 décembre 2014
- URVOAS (J.-J.) et VERCHERE (P.), « Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n°1022, Assemblée nationale, 14 mai 2013
- VINÇON (S.), BRISEPIERRE (P.), CALDAGUÈS (M.), CALJEMANE (R.), GOULET (D.), HUSSON (R.), de LA MALÈNE (C.) et Del ICCHIA (R.), « Proposition de loi modifiant l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant création de comités parlementaires d'évaluation de la politique nationale de renseignement à l'Assemblée nationale et au Sénat », Sénat, n°236, 23 février 1999
- WARSMANN (J.-L.), « Rapport portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité », Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale sur le projet de loi n° 784, Tome I : Rapport, Assemblée nationale, n°856, 14 mai 2003

IX – Entretiens réalisés

- Général d'armée (2S) WATIN-AUGOUARD, commandant le centre de recherche de l'EON, 19 octobre 2017
- M. DIEU, professeur des universités, Université de Toulouse, spécialiste de la gendarmerie, le 6 février 2018
- Général CESARI, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle, direction générale de la gendarmerie nationale, le 21 février 2018
- Général de division LECOUFFE, sous-directeur de la police judiciaire, direction générale de la gendarmerie nationale, le 26 juin 2018
- Colonel REILAND, chef du bureau de la lutte antiterroriste de la direction générale de la gendarmerie nationale, le 26 juin 2018
- M. le sénateur BUFFET, sénateur du Rhône, membre de la délégation parlementaire au renseignement, le 26 juin 2018
- Lieutenant-colonel KREBS, adjoint au chef du bureau de la lutte antiterroriste à la direction générale de la gendarmerie nationale, le 6 septembre 2018
- Mme GOURAULT, ministre de l'Intérieur placée auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur, le 23 juillet 2018
- M. GRANDVENT, journaliste, « Intelligence Online », le 6 juin 2018

- Lieutenant-colonel LEDUC, officier de liaison de la gendarmerie auprès de la cellule TRACFIN, le 25 janvier 2018
- M. SASTRE, CISSE, ancien collaborateur de la DGSI, le 21 février 2018
- M. BAUER, le 6 septembre 2018
- M. VADILLO, ex-conseiller spécial de M. Urvoas, garde des Sceaux, le 17 octobre 2018
- Chef d'escadron BARLATIER, service central du renseignement criminel, le 15 novembre 2018
- Chef d'escadron VIDAL, direction générale de la gendarmerie nationale, bureau de la formation, section des formations d'expertises et des préparations opérationnelles, le 29 janvier 2019
- Lieutenant-colonel RAVOYARD, École des officiers de la gendarmerie nationale, responsable de la formation juridique, le 4 février 2019
- Lieutenant-colonel CHARDAVOINE, commandant le centre nationale de formation au renseignement opérationnel, le 15 février 2019
- Lieutenant-colonel VESTIEU, chef d'état-major du commandement de la gendarmerie pour la Polynésie-Française, ex-chargé de mission auprès de la sous-direction à l'anticipation opérationnelle, le 13 mars 2019
- M. COUPRY, administrateur civil, détaché de la DGSE à la SDAO, le 17 mai 2019
- Chef d'escadron BUSSY, direction générale de la gendarmerie nationale, commandant la « Section Analyse Prévention », le 6 juin 2019

INDEX THÉMATIQUE

A

Académie du renseignement. 77, 80, 89, 90, 186
Antennes du renseignement territorial.....191,
192, 193, 272, 305, 315, 320, 321, 322, 323, 324,
374

B

BCRP.....11, 355, 356
BLAT...11, 111, 261, 262, 263, 264, 302, 308, 341,
349

C

C3N.....11, 129, 203, 247
Captation d'images.....129, 131, 141, 429
Cellule « Al-lat ».....77, 97
Cellules renseignement...68, 254, 255, 256, 273,
305, 307, 317
CNCTR.....11, 114, 127, 139, 144, 146, 147, 148,
149, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162,
163, 164, 165, 166, 179, 180, 198, 199, 204, 279,
280, 289, 429, 444
CNFRO.....11, 82, 83, 84, 86
CNIL.....11, 60, 117, 167, 168, 169, 177, 178, 237,
243, 432
CNCT.....11, 77, 93
CNR-LT.....11, 19, 76, 93
Commissaires spéciaux.....45, 46, 50, 51, 52

Conseil constitutionnel.....4, 112, 122, 126, 159,
170, 176, 178, 180, 181, 182, 183, 239, 279, 284,
288, 290, 427, 428, 430, 439
Conseil d'État 11, 20, 78, 107, 120, 121, 132, 143,
157, 160, 164, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 177,
179, 198, 204, 278, 279, 280, 284, 434
Criminalistique...21, 22, 212, 213, 217, 218, 219,
220, 221, 264, 372
Criminalité organisée 3, 15, 26, 78, 86, 108, 111,
112, 114, 115, 116, 125, 128, 131, 136, 138, 163,
164, 178, 212, 223, 225, 226, 227, 232, 247, 248,
288, 289, 331, 355, 362, 363, 365, 420, 421, 424,
426, 427, 429, 437, 439, 440
Cybercriminalité.....78, 115, 129, 223, 229, 230,
246, 299, 425, 428

D

DCRI.....11, 67, 68, 71, 73, 335, 340, 341
Délégation parlementaire au renseignement
.....87, 89, 140, 143, 145, 146, 153, 158, 184, 186,
187, 188, 189, 198, 201, 204, 367, 434, 442, 446,
449
DGSI....13, 16, 72, 77, 89, 93, 95, 96, 97, 100, 119,
138, 140, 193, 195, 197, 203, 232, 244, 256, 257,
263, 276, 277, 304, 327, 329, 340, 341, 342, 343,
344, 345, 346, 349, 352, 354, 357, 359, 361, 369,
371, 374, 381, 429, 450
DNRED.....13, 350, 353, 354, 361

Données de connexion. .122, 123, 129, 161, 179, 181, 182, 418, 433

DRM.....13, 84, 346, 361

DRPP.....13, 19, 139, 197, 256, 299, 325, 329, 343

DRSD.....13, 346, 348, 349

E

EMaP.....97, 344

EMOPT.....13, 77, 94, 95, 96

Espionnage 15, 16, 41, 42, 45, 46, 47, 53, 55, 275, 348, 368, 369, 419, 420, 425, 432, 436

Europol.....23, 364, 365, 366, 367

F

Fichier alphabétique de recherche....13, 56, 58, 59, 60, 116, 202, 416

Fichiers 21, 22, 46, 47, 58, 59, 110, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 145, 149, 167, 168, 171, 173, 174, 176, 177, 200, 212, 235, 236, 237, 238, 240, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 255, 264, 307, 316, 322, 360, 361, 363, 364, 366, 372, 413, 415, 419, 427, 428, 429, 432, 436, 438, 439, 442, 446, 447

Force de gendarmerie européenne.13, 364, 368

G

Groupe d'évaluation départemental.....99

Géolocalisation....22, 122, 124, 125, 126, 139, 141, 227, 233, 281, 283, 429, 436

GIC.....13, 55, 124, 125, 141, 146, 147, 149, 154, 155, 156, 160, 161, 164

GIGN.....7, 13, 57, 86, 87, 127, 130, 131, 132, 140, 141, 147, 164, 166, 203, 204, 233, 234, 235, 302, 347, 394

GIPASP.13, 61, 116, 118, 119, 120, 167, 169, 170, 243, 255, 316, 361

GOS.....13, 86, 130, 131, 132, 140, 141, 147, 203, 235, 394

I

IGGN.....151, 153, 394

IMSI-catcher.....22, 130, 131, 164, 294

Indépendance nationale.108, 109, 110, 128, 159

Infiltration.....46

Inspection des services de renseignement. 145, 152, 153, 154, 200, 415

Interceptions de sécurité 11, 122, 125, 126, 127, 130, 139, 146, 147, 155, 156, 161, 181, 261, 299

Interpol.....23, 364, 366

IRCGN.....13, 58, 218, 219

J

Juge administratif....20, 133, 172, 228, 278, 279, 280, 281, 283, 431, 435, 439

Juge des libertés et de la détention....133, 134, 225, 228, 278, 280, 281, 282, 283, 285, 428

Juge judiciaire.....278, 281, 437, 439

N

Numérique 22, 221, 224, 226, 229, 230, 231, 247, 272, 420, 447

O

OAR.....65, 254, 271

P

Police technique et scientifique.....11, 22, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 231, 235, 240, 331, 426, 444

R

Renseignement criminel...7, 15, 21, 23, 24, 127, 129, 132, 192, 203, 211, 212, 213, 221, 223, 224, 228, 233, 234, 235, 236, 239, 240, 241, 242, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 265, 276, 300, 302, 305, 339, 361, 373, 387, 395, 396, 397, 402, 415, 417, 422, 423, 426, 430, 450

Renseignement policier.....17, 18, 53, 275

Renseignement territorial. .7, 11, 15, 17, 63, 67, 72, 78, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 97, 98, 100, 112, 116, 119, 137, 140, 174, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 198, 200, 203, 244, 251, 253, 255, 257, 269, 271, 272, 273, 274, 304, 305, 306, 311, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 328, 329, 330, 333, 335, 336, 337, 341, 343, 374, 381, 387, 389, 392, 404

Renseignements généraux11, 47, 48, 50, 52, 53, 61, 66, 67, 262, 271, 275, 321, 343, 416

RG.....13, 73, 98, 199, 329, 335, 343, 422, 440

S

SCRT.15, 17, 19, 72, 82, 86, 87, 90, 100, 119, 120, 137, 138, 139, 189, 193, 194, 195, 197, 251, 256, 257, 276, 299, 302, 305, 307, 313, 314, 315, 316, 318, 319, 322, 323, 325, 326, 327, 328, 329, 332, 333, 334, 336, 337, 343, 344, 345, 357, 370, 371, 374, 375

SDAO. .7, 15, 19, 37, 70, 73, 74, 75, 82, 85, 87, 89, 95, 97, 99, 112, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 132, 137, 138, 139, 140, 146, 153, 161, 188, 189, 190, 191, 192, 194, 195, 197, 202, 203, 250, 251, 252, 253, 256, 257, 258, 261, 263, 264, 265, 269, 299, 300, 301, 302, 303, 307, 308, 313, 316, 321, 327, 328, 329, 333, 334, 341, 344, 345, 347, 352, 356, 361, 370, 373, 374, 450

SDIG.....15, 67, 68, 71, 72, 98, 194, 196, 251, 271, 315, 318, 321, 335, 370, 440

SDPJ....15, 123, 124, 125, 127, 130, 132, 137, 138, 139, 140, 146, 153, 203, 234, 261, 263, 264, 299, 300, 301, 302, 307, 394

SAP.....146, 147, 166

Sécurité intérieure.....3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 16, 19, 22, 25, 29, 37, 71, 78, 89, 91, 95, 96, 102, 107, 109, 112, 113, 116, 117, 120, 122, 123, 125, 126, 127, 129, 131, 137, 147, 152, 157, 158, 159, 161, 172, 174, 176, 180, 181, 182, 183, 193, 199, 226, 238, 252, 255, 261, 275, 280, 282, 285, 286, 287, 288, 290, 292, 294, 296, 301, 325, 337, 339, 341, 346, 359, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 420, 421, 422, 424, 425, 427, 428, 429, 430, 432, 433, 434, 435, 437, 438, 440, 441, 442, 443, 444, 446, 447

Sécurité nationale 2, 3, 4, 5, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 36, 37, 65, 89, 93, 96, 108, 125, 127, 128, 137, 143, 186, 276, 325, 339, 349, 360, 414, 419, 425, 427, 441, 446	Terrorisme. .3, 4, 6, 11, 13, 16, 19, 24, 26, 49, 50, 66, 68, 69, 74, 76, 77, 81, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 108, 110, 111, 116, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 153, 159, 160, 163, 164, 177, 178, 190, 191, 192, 196, 197, 223, 225, 226, 229, 232, 244, 250, 257, 262, 263, 264, 274, 275, 276, 277, 280, 282, 285, 286, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 295, 298, 320, 325, 328, 329, 333, 339, 341, 342, 343, 344, 348, 350, 351, 355, 363, 365, 367, 368, 370, 371, 372, 374, 389, 405, 413, 416, 418, 419, 420, 421, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447
Sécurité publique. 6, 8, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 37, 40, 48, 61, 67, 71, 72, 81, 82, 91, 108, 116, 117, 118, 119, 121, 167, 168, 169, 170, 176, 177, 205, 213, 222, 252, 275, 277, 284, 291, 304, 307, 313, 314, 317, 334, 335, 336, 353, 413, 414, 415, 426, 430, 432, 434, 435, 438, 442, 444	TRACFIN.....15, 350, 351, 352, 353, 361, 450
SCRC...15, 127, 129, 140, 141, 147, 234, 245, 246, 247, 248, 253, 300, 302, 307, 394	
Service central du renseignement criminel ..127, 129, 132, 233, 234, 239, 242, 245, 387, 396, 402, 417, 450	
SNRP....11, 15, 19, 90, 91, 326, 350, 355, 356, 417	U
Sonorisation.....129, 131, 132, 429	UCLAT.....15, 77, 78, 94, 95, 96, 357
T	V
Techniques spéciales d'enquête.21, 85, 86, 223, 224, 234, 261, 281, 438	Visites et saisies.....129, 133, 282, 285

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES ABRÉVIATIONS.....	XI
SOMMAIRE.....	XVII
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
Section 1 : La gendarmerie nationale acteur, parmi d'autres de la sécurité nationale.....	2
A. Une institution présente sur la totalité du spectre de la sécurité nationale et sur l'ensemble du territoire national.....	3
1. L'appréhension progressive du concept de sécurité nationale.....	3
2. Une institution présente sur l'ensemble du spectre de la sécurité nationale.....	5
3. Une organisation généraliste, intégrée et territorialement déclinée en miroir de l'administration française.....	8
B. Un environnement institutionnel et juridique mouvant.....	10
1. La redéfinition progressive des équilibres du modèle français de police.....	10
2. L'activité des forces de sécurité, entre inflation législative, multiplication des acteurs et efforts de codification.....	12
Section 2 : L'approche duale du renseignement dans les organisations policières.....	14
A. Le renseignement de sécurité, une fonction stratégique de plus en plus encadrée.....	15
1. Le renseignement de sécurité, une fonction centrale des organisations policières.....	16
2. Le renseignement de sécurité marqué par une pluralité d'acteurs et une coordination centralisée.....	18

3. Les activités de renseignement saisies par le droit.....	20
B. Le renseignement criminel au service de la police judiciaire.....	21
1. Renseignement judiciaire et police judiciaire, une logique réactive au service de l’investigation.....	21
2. Renseignement criminel et police judiciaire, une logique proactive au service de l’anticipation criminelle.....	23
3. Renseignement criminel, renseignement de sécurité, où l’illustration de la confusion entre police judiciaire et police administrative.....	24
Section 3 : Intérêt du sujet.....	25
Section 4 : Méthodologie de la recherche, problématique et objectif de la démonstration.....	29
 PREMIÈRE PARTIE : LA GENDARMERIE NATIONALE, UN ACTEUR À PART ENTIÈRE DU RENSEIGNEMENT.....	 35
Titre 1 – Une reconnaissance tardive au sein de la communauté élargie du renseignement..	37
Chapitre 1 : Le renseignement dans la gendarmerie nationale, une mission essentielle longtemps fragilisée.....	39
Section 1 : Le renseignement, une mission consubstantielle à la gendarmerie.....	39
A. Une mission centrale rappelée dans les multiples textes organiques relatifs à l’arme.....	40
1. Une mission incidente de la surveillance générale.....	40
2. Une mission strictement encadrée.....	42

B. Une place relative dans l'organisation du renseignement en France tout au long du XIXe et du XXe siècle.....	43
1. La gendarmerie nationale, source d'information plutôt que service de renseignement.....	44
2. Une mission d'information au service des demandes politiques et lors des périodes troublées.....	45
3. Les cas particuliers du suivi des mouvements indépendantistes corse et basque	48
Section 2 : Une mission de moins en moins visible.....	50
A. En raison de facteurs externes.....	50
1. La gendarmerie concurrencée par le processus d'étatisation de la police.....	50
2. La tutelle historique des armées sur la gendarmerie, un frein à la structuration de sa fonction renseignement ?.....	54
B. En raisons de facteurs internes.....	56
1. Le renseignement, une mission noyée parmi d'autres.....	56
2. La destruction du « fichier de brigade », la perte de « la mémoire de l'arme ».	58
Chapitre 2 : La difficile consolidation de la place de la gendarmerie nationale.....	63
Section 1 : Une reconnaissance acquise dans la difficulté.....	64
A. La sortie progressive de la marginalité de la mission de renseignement de la gendarmerie.....	64
1. La reconnaissance d'une filière autonome du renseignement en gendarmerie dans le Livre Blanc de 2008.....	65

2. La gendarmerie largement absente de la réforme du renseignement intérieur de 2008.....	66
3. La fonction de renseignement de la gendarmerie consacrée mais surtout « sauvegardée » par la loi de 2009.....	68
 B. De l'intégration inachevée de la gendarmerie dans la réforme du renseignement intérieur de 2013 à la création de la SDAO.....	70
1. La réforme des services de renseignement de 2013, les prémices d'une rationalisation du renseignement intérieur.....	71
2. De la reconnaissance politique de la filière renseignement de la gendarmerie à la création de la SDAO.....	73
 C. La gendarmerie, un acteur spécialisé du « deuxième cercle » de la communauté du renseignement consacré par la loi de 2015 relative au renseignement.....	75
1. La notion de « communauté du renseignement », un vocable en trompe l'œil ?	76
2. La gendarmerie, membre parmi d'autres du « deuxième cercle ».....	78
3. La SDAO présente au sein d'un cercle intermédiaire qui tend à se confondre avec le premier.....	79
 D. La traduction du nouveau positionnement de l'arme dans la formation au renseignement et sa gestion des ressources humaines.....	80
1. La formation initiale au renseignement des sous-officiers et des officiers de gendarmerie.....	81
2. Une formation spécialisée en amélioration mais encore trop fragile.....	83
3. La formation aux techniques de recherche du renseignement réservée surtout aux acteurs de la chaîne de la police judiciaire et au groupe d'intervention de la gendarmerie nationale.....	86
4. La question de la mutualisation ou de l'externalisation partielle de la formation au renseignement des militaires spécialistes de la gendarmerie.....	87

5. Des liens avec l'Académie du renseignement plus resserrés.....	89
6. La progressive reconnaissance d'une filière attractive du renseignement dans les parcours de carrière des officiers et des sous-officiers.....	90
 Section 2 : La consécration de la reconnaissance de la gendarmerie par son intégration dans les structures de pilotage et de coordination du renseignement.....	92
 A. La toute récente intégration de la gendarmerie dans les structures de niveau central.....	93
1. Une présence désormais admise dans les structures de niveau stratégique.....	93
2. Une reconnaissance au sein de l'EMOPT et de l'UCLAT.....	94
3. L'intégration des gendarmes dans des structures de pilotage de la lutte anti-terroriste au sein de la DGSJ en 2018.....	96
 B. La gendarmerie, acteur du renseignement reconnu localement.....	97
1. La gendarmerie, acteur important du renseignement pour les préfets dans les territoires ruraux.....	98
2. La prise en compte de la prévention de la radicalisation par la gendarmerie, une opportunité de valorisation de sa fonction de renseignement.....	99
 Titre 2 – Des prérogatives et un contrôle communs aux autres services de renseignement.	105
Chapitre 1 : Des compétences proches de celles des services spécialisés de renseignement	107
 Section 1 : Des finalités communes aux services de renseignement et un fichier de renseignement propre à l'arme.....	108
 A. La compétence partagée de la gendarmerie au renseignement d'intérêt national et transverse.....	108

1. L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale : une compétence générale et partagée au sein de l'Arme.....	108
2. La prévention du terrorisme, où l'illustration de la porosité entre police administrative et judiciaire.....	110
 B. Le renseignement pour la préservation de l'ordre public et la criminalité organisée marqué par la distinction entre unités de renseignement et de police judiciaire au sein de la gendarmerie.....	112
1. La prévention des troubles majeurs à l'ordre public réservée à la SDAO.....	112
2. Le renseignement pour la lutte contre la criminalité organisée réservée aux unités de police judiciaire.....	114
 C. Un fichier de renseignement propre à la gendarmerie.....	116
1. Un fichier très large et performant de sécurité publique.....	116
2. Un fichier redondant ?.....	118
3. Vers un fichier de souveraineté ?.....	120
 Section 2 : La quasi-totalité des techniques de renseignement accordée à la gendarmerie nationale.....	122
 A. Les techniques de bureau.....	122
1. Le recueil auprès des opérateurs des données de connexion.....	122
2. L'interception en temps réel des données de connexion.....	123
3. La géolocalisation en temps réel, une technique partagée.....	124
4. Les interceptions de sécurité par les opérateurs, une compétence déjà maîtrisée.....	125
5. L'interception des correspondances par voie hertzienne réservée aux unités de niveau central et aux sections de recherches spécialisées.....	126
6. La participation sous pseudonyme à des échanges électroniques.....	128

B. Les techniques de proximité.....	129
1. L'usage des IMSI-catcher partiellement réservé à la SDAO.....	129
2. La sonorisation et la captation d'images dans un lieu privé.....	131
3. La centralisation du recours au recueil et la captation des données informatiques.....	132
4. Les visites et saisies, des prérogatives superflues pour un service non spécialisé ?.....	133
5. Le cas particulier du renseignement humain davantage réservé à la police judiciaire.....	135
C. Un périmètre adapté ?.....	137
1. Un périmètre comparable aux autres services de renseignement qui nécessite la mise en place d'une hiérarchie entre eux et des arbitrages.....	137
2. Un périmètre critiquable ?.....	139
3. Une mise en œuvre trop rigide.....	140
Chapitre 2 : Un contrôle commun aux services spécialisés de renseignement.....	143
Section 1 : Un contrôle administratif interne et externe qui repose largement sur les mêmes équilibres que les services de renseignement.....	144
A. Un contrôle interne à la gendarmerie identique aux autres services de renseignement.....	145
1. Un contrôle hiérarchique renforcé.....	146
2. L'inspection générale de la gendarmerie, un rôle de contrôle du respect des textes et des règles déontologiques.....	148
3. L'inspection des services de renseignement, un rôle à préciser.....	152
B. Le renforcement des contrôles par les services du Premier ministre.....	154

1. Un contrôle prégnant sur les demandes de techniques de renseignement.....	154
2. Un contrôle permanent par le groupement interministériel de contrôle.....	155
C. La CNCTR, autorité administrative indépendante de contrôle de la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement.....	156
1. Une organisation et un fonctionnement qui reposent sur la collégialité.....	157
2. Un contrôle a priori des demandes de mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement.....	159
3. Un contrôle a posteriori permis par la centralisation des données par le GIC et les contrôles sur pièces et sur place.....	160
4. Un dispositif de contrôle plus performant et transparent mais encore perfectible.....	162
5. Les relations entre la gendarmerie et la CNCTR, un dialogue constructif.....	166
D. Un contrôle exercé par la CNIL sur les fichiers.....	167
1. La compétence de la CNIL sur les fichiers relatifs à la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique.....	167
2. Le regard de la CNIL sur le fichier GIPASP de la gendarmerie.....	169
Section 2 : Le contrôle juridictionnel des activités de renseignement.....	170
A. Le contrôle par le Conseil d'État.....	171
1. La compétence du Conseil d'État en matière de contentieux du renseignement	171
2. Les enseignements des décisions du Conseil d'État.....	173
B. Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel.....	176
1. Une validation globale des textes relatifs au renseignement.....	176
2. Un contrôle a posteriori autorisé par les questions prioritaires de constitutionnalité.....	180

Section 3 : Le parlement, un rôle d'information plutôt que de contrôle pour la gendarmerie.....	184
A. Un contrôle relativement détaché par la délégation parlementaire au renseignement.....	184
1. Un contrôle parlementaire récent et opportun, encore perfectible.....	185
2. Le regard relativement détaché de la délégation parlementaire au renseignement sur la SDAO.....	188
B. Les commissions parlementaires, véritables relais d'information de la problématique du renseignement dans la gendarmerie.....	190
1. La riche évocation de la fonction renseignement de la gendarmerie par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale	191
2. La prise en compte progressive par le Sénat de la problématique du renseignement au sein de la gendarmerie.....	194
3. Un apport substantiel par les commissions d'enquête parlementaire.....	196
DEUXIÈME PARTIE : LA GENDARMERIE, UN ACTEUR SINGULIER DU RENSEIGNEMENT.....	207
Titre 1 : Une organisation singulière.....	209
Chapitre 1 : L'organisation déséquilibrée du renseignement dans la gendarmerie nationale.....	211
Section 1 : Du renseignement judiciaire au renseignement criminel, la solide structuration du recueil et de l'analyse des données judiciaires au sein de la gendarmerie nationale.....	212
A. La criminalistique, première source de renseignement judiciaire.....	213

1. La pratique de la police technique et scientifique, une pratique ancienne, une reconnaissance récente pour la gendarmerie.....	214
2. La solide structuration de l'organisation des capacités de la police technique technique et scientifique au sein de la gendarmerie.....	217
3. La police technique et scientifique, entre nouveaux moyens et mutualisation	221
B. La montée en puissance permanente du renseignement criminel permise par le développement des techniques d'investigation.....	223
1. Des techniques spéciales d'enquête aux techniques d'enquêtes numériques, le renforcement continu des capacités d'investigation pour lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme.....	223
2. Le recours croissant aux techniques d'enquêtes numériques judiciaires pour lutter contre la cybercriminalité vecteur de nouveaux défis.....	229
3. La nécessaire spécialisation des enquêteurs et des structures au sein de la gendarmerie.....	232
4. Le constat d'une convergence globale entre les techniques spéciales d'enquête et de renseignement dans leur principe comme dans leur mise en œuvre.....	234
C. De l'exploitation des fichiers à finalité judiciaire à la constitution de fichiers de renseignement criminel.....	235
1. Une multitude de fichiers à finalité judiciaire exploitables dans le cadre du renseignement criminel.....	236
2. Le développement de fichiers d'analyse criminelle dans le cadre des enquêtes	238
3. La création de fichiers propres au renseignement criminel dans une logique d'anticipation criminelle.....	240
4. La question des fichiers où l'illustration du nécessaire équilibre entre la protection des libertés et le principe d'efficacité des forces de l'ordre.....	242

D. La forte structuration d'une chaîne du renseignement criminel.....	245
1. Le service central du renseignement criminel, « direction technique » du renseignement criminel de la gendarmerie nationale.....	245
2. Des échelons décentrés au niveau départemental et régional.....	249
Section 2 : Une chaîne du renseignement de sécurité minimaliste.....	250
A. Une structuration tardive et très modeste.....	250
1. La SDAO, un service doté de larges prérogatives mais relativement contraint au regard de ses moyens.....	251
2. Des échelons déconcentrés faiblement dimensionnés en raison de la doctrine généraliste de la recherche du renseignement.....	253
3. Le constat d'une très faible augmentation des moyens spécialisés depuis 2015	256
4. La polyvalence des gendarmes et le maillage territorial, des atouts majeurs à entretenir.....	258
B. Une chaîne du renseignement à finalité administrative fragilisée par les interactions avec la police judiciaire.....	260
1. Le renseignement dépendant des unités de police judiciaire.....	260
2. Un positionnement interne compliqué avec la sous-direction de la police judiciaire.....	261
Chapitre 2 : La segmentation discutable du renseignement dans la gendarmerie nationale	267
Section 1 : Le nécessaire éclaircissement de la stratégie et de l'approche du renseignement à finalité administrative dans la gendarmerie.....	268

A. Un dévoiement partiel de la doctrine consécutif à un contexte institutionnel mouvant.....	269
1. Le glissement vers l'information des autorités, une conséquence « naturelle » de l'intégration de la gendarmerie au sein du ministère de l'Intérieur ?.....	269
2. La relative perte d'influence du renseignement de proximité par le renseignement territorial vecteur d'opportunités temporaires.....	271
B. D'une logique de documentation à une logique opérationnelle, quelle volonté pour le renseignement à finalité administrative ?.....	273
1. Le renseignement de documentation, un choix confortable.....	273
2. Une nécessaire adaptation aux nouvelles pratiques du renseignement orientée sur des finalités internes et dans une logique d'entrave.....	275
Section 2 : La possible prise en compte du décloisonnement entre police judiciaire et police administrative dans les structures de la gendarmerie.....	277
A. Renseignement judiciaire, renseignement administratif : quel juge pour contrôler au mieux l'action des services ?.....	278
1. Le juge administratif, « maillon faible de la dualité des juridictions ? ».....	278
2. Le contrôle par le juge des libertés et de la détention, des avancées à renforcer	281
B. Des évolutions juridiques qui traduisent la porosité entre la police judiciaire et la police administrative.....	284
1. La remise en cause de la distinction entre la police judiciaire et la police administrative.....	284
2. La lutte contre la délinquance, facteur essentiel de décloisonnement de l'information entre les autorités administratives et judiciaires.....	286

3. La loi relative au renseignement de 2015, l'émergence d'une procédure « para-pénale ».....	288
4. De la judiciarisation du renseignement à « l'administrativisation » des données judiciaires, la porosité croissante de l'information.....	290
C. Une porosité visible dans la prise en compte de plusieurs thématiques.....	292
1. La lutte contre le terrorisme, symbole de la confusion entre police administrative et police judiciaire.....	293
2. Le maintien de l'ordre, une mission de police administrative de plus en plus judiciarisée.....	296
3. La lutte contre la délinquance et la criminalité organisées, autre illustration de la porosité entre polices administrative et judiciaire.....	298
4. L'illustration du nécessaire dépassement de la séparation entre renseignement administratif et renseignement judiciaire au travers des engagements opérationnels.....	300
D. Un contexte qui favorise une réflexion sur la reconfiguration de l'architecture du renseignement dans la gendarmerie.....	301
1. Vers une approche organique et non finaliste de la fonction de renseignement	302
2. La question de la pérennité de l'approche généraliste du renseignement.....	303
3. La possible adaptation de l'organisation territoriale de la fonction de renseignement de l'arme.....	305
Titre 2 : Une coordination singulière.....	311
Chapitre 1 : De la coopération à la fusion, la relation entre la gendarmerie et le SCRT facteur de déséquilibres.....	313
Section 1 : L'intégration croissante de la gendarmerie au sein du SCRT facteur de confusions.....	313

A. La présence de plus en plus marquée des gendarmes au sein du SCRT.....	314
1. Du niveau départemental à l'échelon central, les gendarmes de plus en plus présents dans les structures du renseignement territorial.....	314
2. L'affirmation d'un modèle de coopération asymétrique.....	316
3. L'intégration des militaires de la gendarmerie au sein du service central du renseignement territorial en voie de normalisation.....	318
B. Les antennes du renseignement territorial, un concept fructueux ?.....	320
1. Un concept imposé à l'institution qui la relègue davantage à un rôle de capteur	320
2. Une doctrine en voie de stabilisation.....	322
3. Une évaluation du dispositif encore trop précocce.....	323
Section 2 : De la coopération à la fusion, quelle pérennité d'une organisation du renseignement de proximité peu lisible ?.....	324
A. Une coopération artificielle qui nécessite des arbitrages permanents.....	325
1. La difficile identification des périmètres de compétences institutionnels entre la gendarmerie et le SCRT.....	325
2. La mise en place forcée de structures de liaison et de coopération artificielles	327
B. La question de la fusion des services où la difficile réforme de l'organisation du renseignement de proximité.....	328
1. La fusion des structures, une idée défendue par plusieurs observateurs.....	329
2. Une orientation qui dépasse les préconisations de mutualisation et de rationalisation de la Cour des Comptes.....	330
3. Une logique qui méconnaît partiellement les identités culturelles et les besoins des institutions.....	333

4. Le positionnement du SCRT au sein de la direction centrale de la sécurité publique en question.....	334
Chapitre 2 : La coordination, un enjeu majeur qui dépasse celui du renseignement de proximité.....	339
Section 1 : Une coopération fluctuante avec les services spécialisés de renseignement	339
A. Un rapprochement récent avec la DGSI encore largement perfectible.....	340
1. La gendarmerie longtemps tenue à l'écart de la DGSI.....	340
2. Quelques avancées encore insuffisantes.....	343
B. Une proximité historique et culturelle avec les services de renseignement militaire.....	346
1. Des relations constantes avec la DRM et la DGSE.....	346
2. Une riche coopération avec la DRSD.....	348
C. Une coopération d'opportunité avec les autres services du « premier cercle » et le renseignement pénitentiaire.....	350
1. Des échanges fructueux et formalisés avec le service TRACFIN.....	350
2. Des relations plus ponctuelles avec la DNRED fondées sur le Code des douanes au profit de la police judiciaire.....	353
3. Une formalisation de la coopération avec le renseignement pénitentiaire initiée dès sa création.....	355
Section 2 : La coordination entre la gendarmerie et les autres services dans le cadre de la police judiciaire, une source d'inspiration ?.....	357

A. Les efforts de coordination entre les services de police judiciaire, entre avancées et limites.....	357
1. La direction de la police judiciaire par les magistrats, un outil de coordination entre les services difficilement transposable au renseignement.....	358
2. Une coordination facilitée par la présence d'outils communs.....	360
3. Des outils de coordination qui ne mettent pas un terme à la logique concurrence.....	362
B. Des enseignements à recueillir quant au positionnement dans les structures de coordination au niveau européen et international.....	364
1. La présence de la gendarmerie dans les structures de la coopération internationale de la police judiciaire.....	364
2. Malgré des inflexions récentes, le constat de l'absence de structures de coordination du renseignement au niveau international.....	367
3. Quel rôle pour la force de gendarmerie européenne ?.....	368
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	377
Section 1 : La gendarmerie nationale renforcée par la mission de renseignement.....	377
Section 2 : Un renforcement qui nécessite encore des adaptations pour assurer sa pérennité.....	379
Section 3 : Un renforcement qui questionne l'organisation générale du renseignement en France.....	381

TABLE DES ANNEXES.....	387
Annexe n°1 : Schémas de synthèse de l'organisation du renseignement à la fin du XIXe siècle	390
Annexe n°2 : Schéma du processus décisionnel lié à la mise en œuvre d'une technique de recueil du renseignement dans la gendarmerie nationale.....	391
Annexe n°3 : Tableau de synthèse des prérogatives en matière de techniques de recueil du renseignement pour la gendarmerie et le service central du renseignement territorial.....	392
Annexe n°4 : Organigramme de l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale.....	393
Annexe n°5 : Organisation des unités de la gendarmerie chargées de mettre en œuvre les techniques numériques d'enquête judiciaire.....	394
Annexe n°6 : Organisation générale de l'élaboration du renseignement criminel.....	395
Annexe n°7 : Organigramme détaillé du service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale.....	396
Annexe n°8 : Chaîne du renseignement criminel au sein de la gendarmerie nationale.....	397
Annexe n°9 : Organigramme de la sous-direction de l'anticipation opérationnelle.....	398
Annexe n°10 : Organigramme de la chaîne du renseignement dans la gendarmerie nationale	399
Annexe n°11 : Créations de postes issues des plans de renfort pour la gendarmerie nationale	400
Annexe n°12 : Organisation de l'exploitation opérationnelle du renseignement lors des opérations d'évacuation de la « ZAD de Notre-Dame-Des-Landes ».....	401
Annexe n°13 : Schémas de la fonction de coordonnateur renseignement développée par le service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale.....	402
Annexe n°14 : Possible organigramme d'un service central du renseignement de la gendarmerie nationale.....	403
Annexe n°15 : Organisation de la coordination entre la fonction de renseignement de la gendarmerie et le service central du renseignement territorial.....	404
Annexe n°16 : Synthèse des structures de la coordination inter-services dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.....	405
Annexe n°17 : Synthèse des structures de coopération entre les services au niveau international.....	406

Annexe n°18 : Organigramme de la direction générale de la police nationale.....	407
Annexe n°19 : Organisation générale de la gendarmerie nationale.....	408
Annexe n°20 : Organigramme de la gendarmerie départementale.....	409
Annexe n°21 : Carte des implantations de la gendarmerie départementale (2013).....	410
 LES SOURCES.....	 413
I - Textes.....	413
III - Ouvrages généraux.....	418
IV - Ouvrages spécialisés.....	419
V - Thèses.....	425
VI - Mémoires.....	426
VII - Articles spécialisés, contributions et chroniques de jurisprudence.....	427
VIII - Rapports officiels.....	441
IX - Entretiens réalisés.....	449
 INDEX THÉMATIQUE.....	 453

