

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

RENSEIGNEMENT ET RELATIONS INTERNATIONALES EN 2015

INTRODUCTION

PAR

OLIVIER FORCADE (*)

Le renseignement est une affaire publique. La société internationale en a donné le spectacle singulier en 2015, exposant le secret des Etats aux opinions publiques. N'offrant pas de rupture majeure avec les années écoulées, 2015 a naturellement conforté les caractères les plus affirmés du renseignement dans la politique nationale et internationale.

L'année 2015 nourrit la longue actualité du débat public sur l'encadrement juridique des activités de renseignement par les Etats. La France en a donné l'exemple par le vote de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, approfondie par la loi du 30 novembre 2015 sur la surveillance des communications internationales. Un pas décisif est franchi dans le cas français, faisant entrer progressivement le renseignement dans un ordre législatif. De façon notable, cette évolution rapproche la situation de la France de celle que les Etats occidentaux, notamment européens, ont donné depuis deux décennies à l'encadrement de leurs activités secrètes par le droit. En dépit du fait que les Etats ne reconnaissent toujours pas toutes les activités secrètes qu'ils mènent à l'étranger, il faut y voir une homogénéisation des pratiques des Etats qui donnent des fondements légaux à partir de leurs activités secrètes (1).

Les Etats n'ont jamais cessé d'espionner les différents acteurs de la politique internationale, comme leurs citoyens, au nom des menaces, découvertes ou indistinctes, pesant sur leur sécurité nationale. Curiosité juridique que les traités s'interdisent de définir et les conventions de reconnaître, le renseignement n'est pas interdit aux Etats qui s'y livrent sans frein autre que leur opinion et les lanceurs d'alerte. Cette situation est particulièrement établie dans le domaine de la négociation des affaires économiques et diplomatiques, y compris au sein des organisations

(*) Professeur à l'Université Paris-Sorbonne (Paris IV, France).

(1) Fabien LAFOUASSE, *L'Espionnage dans le droit international*, NME, Paris, 2012, 492 p.

internationales en dépit du secret de la négociation (2). L'année 2015 ne déroge pas à la règle qui connaît un épanouissement des pratiques de renseignement. Deux exemples frappent. Les Etats-Unis poursuivent, *via* la National Security Agency (NSA), une politique d'écoute qui frappe des pays amis, au risque assumé de l'indistinction entre alliés et ennemis, tant dans l'ordre des affaires de sécurité *lato sensu* que dans celles économiques. Ils ne sont certes pas les seuls.

En octobre 2013 déjà, les données du téléphone de la Chancelière allemande, percées par la NSA, avaient valu un communiqué officiel de la chancellerie réprouvant des faits révélés par le lanceur d'alerte Edward Snowden, relayé par *Der Spiegel* et *Die Welt* ; elles furent suivies en juillet 2014 de rétorsions contre les Etats-Unis après la découverte d'agents doubles américains au sein du BND et du ministère de la Défense allemand, menaçant de rompre la confiance entre alliés. En avril-mai 2015, la révélation à l'opinion publique allemande des écoutes des services de renseignement allemands réalisées pour le compte de la NSA soulève l'interrogation sur la responsabilité de la Chancelière allemande. Les motivations profondes de la présidence américaine, qui a autorisé de continuer d'espionner ses alliés et leurs citoyens, par l'écoute de centaines de millions de communications chaque mois, au nom de la sécurité nationale, sont difficilement compréhensibles par les opinions publiques. Enfin, toujours pour le compte de la NSA, le Bundesnachrichtendienst (BND), le Service fédéral de renseignement, aurait espionné des entreprises européennes depuis 2008 au prétexte de la recherche d'informations sur des exportations illégales violant des embargos internationaux, puis de hauts fonctionnaires français du ministère des Affaires étrangères et de la Commission européenne. L'enjeu du contrôle politique des écoutes et des interceptions dans les Etats de droit reste ainsi d'actualité criante. Deux réponses alternent : d'une part, l'établissement d'un contrôle administratif et exécutif des pratiques du renseignement, d'autre part, l'établissement ou le renforcement du contrôle parlementaire des activités de renseignement par les Etats. A ce point, le contrôle des activités de renseignement privé constitue un défi public pour le législateur.

Ce défi n'est pas simplement celui d'une éventuelle éthique du renseignement, mais relève aussi de la capacité des Etats à dépasser la défense du seul intérêt national. Fin janvier 2016, la Chambre des représentants américaine engage ainsi une réforme du *Patriot Act* adopté après le 11 septembre 2001, en refusant de proroger au-delà de juin 2016 l'article qui autorise la collecte massive des données, notamment téléphoniques, aux Etats-Unis. Deux ans après les révélations d'Edward Snowden, d'abord réfugié en Russie, le Sénat américain doit encore

(2) Paul DAHAN (dir.), *Diplomates. Dans le secret de la négociation*, CNRS, Paris, 2016, 250 p. ; Julien FLORENT, *Renseignement et diplomatie : de la SDN à l'ONU, histoire des pratiques de l'espionnage dans les organisations internationales*, Thèse de doctorat en Histoire, Université Paris - Sorbonne, sous la direction d'Olivier Forcade, 2014, 567 p.

examiner ce projet. Si cela passe, cette collecte de la NSA sera-t-elle également limitée dans les pays étrangers ?

L'histoire de la transparence de l'Internet soulève également l'enjeu de la protection des données privées comme publiques dans un rapport explicite au secret. Ainsi, les développements récents des usages de l'Internet créent une tension entre le principe de transparence, au sens de leur diffusion totale, et le principe du secret, au sens de leur protection, privée ou individuelle. Il s'agit bien désormais d'un défi que font peser sur la sécurité nationale des Etats les nouveaux services de communications instantanées par Internet, à l'instar de WhatsApp, Viber... Les messageries de Telegram, appartenant à la société russe de Pavel Dourov, qui a résisté en 2013 aux pressions du service secret russe, le FSB, ont été les nouveaux canaux de communication archi-sécurisés des djihadistes de l'Etat islamique, grâce à des systèmes de cryptage complexes protégeant les conversations secrètes qui ne sont stockées sur aucun serveur. L'échelle est de 10 milliards de communications que les pouvoirs publics ne peuvent casser (78 comptes en douze langues furent ainsi bloqués par Telegram, devant l'émotion internationale qui pouvait rapidement menacer son intérêt commercial). Les innovations technologiques *versus* les technologies de cryptage/décryptement, l'usage public/privé de l'Internet ou de ses applications constituent bien un défi à la sécurité, appelant des réponses qui relèvent du droit international privé. La question est de savoir si la dynamique d'évolution fait inexorablement prendre le pouvoir à la technologie et à l'entreprise sur l'Etat ou le pouvoir. L'analyse nationale et internationale comparée du Web, en particulier sur l'identification des sources, commence à y répondre (3).

Le renseignement peut-il, en définitive, entrer dans un horizon éthique ? Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne n'en ont pas fini avec les conséquences à long terme de l'invasion de l'Iraq en 2003. Celles-ci se lisent dans les suites du dossier des relations de la Central Intelligence Agency (CIA) avec la commission sénatoriale du renseignement aux Etats-Unis, ouvert depuis 2009 sous l'autorité inflexible de sa présidente, la sénatrice de Californie Dianne Feinstein. Après avoir fait publier, à la fin de l'année 2014, une partie du rapport de 6 000 pages consacré aux pratiques d'interrogatoire des suspects de terrorisme par la CIA entre 2003 et 2006, la sénatrice Dianne Feinstein, proche de Barack Obama, a refermé le volet le plus politique du dossier qui lui a fait critiquer l'Agence et son directeur, John Brennan. En 2015, l'affaire n'est pas achevée ; elle instruit une condamnation de principe des pratiques de la CIA qui contreviennent aux droits de l'homme et aux valeurs que les Etats-Unis ont cherché à défendre au XX^e siècle (4).

(3) Valérie SCHAFER, *Une histoire de convergence. Les technologies de l'information et de la communication depuis les années 1950*, HDR, Université Paris IV-Sorbonne, garant Pascal Griset, 3 vol., novembre 2015.

(4) Mark PHYTIAN, « An INS Special Forum: the US Senate Select Committee report on the CIA's detention and interrogation program », *Intelligence and National Security*, vol. XXXI, n°1, janv. 2016, pp. 8-27.

Quant à Tony Blair, il pourrait bien avoir à répondre précisément aux conclusions de la commission Chilcot mise sur pied par son successeur Gordon Brown, en 2009, sous la pression des familles de victimes et des médias, encore attendues au début de l'année 2016 : aurait-il menti sur le fait qu'il savait l'inexistence des armes de destruction massive en Iraq ayant justifié en 2003 l'engagement britannique aux côtés des Etats-Unis en Iraq (5) ? Plus de 150 responsables ont été interrogés par la commission d'enquête, laquelle doit désormais remettre en avril 2016 ses conclusions à David Cameron, menaçant de libérer dans l'espace public la parole des militaires et des services de renseignement britanniques qui pourraient apporter leur vérité.

Peut-on penser le renseignement après le terrorisme ? La question n'est certes pas nouvelle (6). Dans le contexte des attentats terroristes en France, notamment ceux du 7 janvier puis du 13 novembre 2015, les événements et les réponses apportées par les pouvoirs publics repoussent, sinon suspendent, la réponse. Dans un horizon sécuritaire indépassable, les politiques publiques du renseignement s'affinent et renforcent, par la loi, les moyens de l'antiterrorisme. Le cas de la France est parlant, depuis les années 1980 jusqu'à la loi du 13 novembre 2014, qui a connu un début d'application en 2015 (7). 2015 restera évidemment comme l'année des deux grands attentats contre *Charlie Hebdo*, puis contre les Parisiens ; elle a indéniablement été aussi celle des attentats prévenus et empêchés par le renseignement, y compris par une coopération étroite des services de renseignement européens ou occidentaux. La guerre contre le terrorisme en Iraq et en Syrie, sans que cette polarité ne fasse oublier son caractère international accompli en Afrique, en Asie, en Europe et aux Etats-Unis, en renforce la dynamique. Le temps du renseignement après le terrorisme n'est pas encore venu (8).

(5) Marie-Hélène LABBÉ, *Le Traumatisme irakien. Tony Blair à l'heure de vérité*, PUPS Essai, Paris, 2016, 120 p.

(6) Thomas BAUSARDO, *Les Coopérations internationales de la France dans la lutte contre le terrorisme (fin du XIX^e siècle-1989)*, Thèse de doctorat en Histoire, Université Paris-Sorbonne, sous la direction d'O. Forcade, déc. 2015, 764 p.

(7) Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2013 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *JORF*, 14 novembre 2014, p. 19 162.

(8) Philippe HAYEZ, « Après le terrorisme... quels enjeux pour les services de renseignement ? », *Les Cahiers de la sécurité*, n°13 (« Le défi du renseignement »), juil.-sept. 2010, pp. 33-39 ; Jean-Claude COUSSERAN / Philippe HAYEZ, *Renseigner les démocraties. Renseigner en démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2015.