
Le contrôle du renseignement par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) : un cadre quasi-normatif efficient présentant certaines limites

Sylvain Keller



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/24798>

DOI : 10.4000/15qfb

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Sylvain Keller, « Le contrôle du renseignement par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) : un cadre quasi-normatif efficient présentant certaines limites », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 29 | 2026, mis en ligne le 09 février 2026, consulté le 25 février 2026.

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/24798> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/15qfb>

Ce document a été généré automatiquement le 25 février 2026.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont susceptibles d'être soumis à des autorisations d'usage spécifiques.

Le contrôle du renseignement par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) : un cadre quasi-normatif efficient présentant certaines limites

Sylvain Keller

Introduction

- 1 Théorisée par Giovanni Botero¹, la notion de *Raison d'État* soutient que, dans certains cas, l'exécutif bénéficie d'un apanage exclusif, dénué de contrôle externe, au nom de l'intérêt national. Ce principe s'est historiquement appliqué à certaines missions régaliennes, et plus particulièrement au renseignement. Fournet mobilisait ainsi ce concept en indiquant que ces services en France² « *tenaient leur légitimité de leur propre existence et où une certaine forme de raison d'État valait cadre juridique* ». Elle s'apparentait alors à un contrôle inexistant, légitimé par la protection des intérêts nationaux.
- 2 Toutefois, la modernisation de l'État apparaît incompatible avec ce principe, désormais cantonné à la notion d'exception dans l'activité de l'exécutif, y compris pour des enjeux liés à la sécurité nationale. Dans le contexte d'une émergence progressive de ce que la doctrine qualifie de « *démocratisation du renseignement* »³, on constate en effet que les exigences de légalité telles que la transparence administrative ou le respect des droits dits de « *troisième génération* »⁴ s'imposent de manière inconditionnelle à chaque autorité. Plusieurs évolutions législatives ont, par conséquent, donné lieu à l'instauration de nouveaux mécanismes de contrôle, notamment par la loi du 24 juillet 2015 marquant, selon Xavier Latour, « *l'entrée de la France dans une nouvelle ère* »⁵. Ces

« *contrôles novateurs* », tels qu'il les qualifie, se caractérisent par leur spécificité. Initiés par la création d'un cadre juridique dédié en 1991, ils ont été considérablement renforcés par l'apparition progressive d'un contrôle parlementaire, puis par la mise en place de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) en 2015. Dotée d'un statut d'Autorité administrative indépendante (AAI), cette entité dispose désormais d'une mission générale de contrôle du renseignement, qui se caractérise par son aspect consultatif. En effet, contrairement à d'autres AAI⁶ qui régissent entre autres la conduite d'acteurs privés, la CNCTR est limitée dans son rôle par le principe régalien et opère exclusivement par le biais d'avis non contraignants pour l'usage de techniques de renseignements⁷ ainsi que sur des aspects législatifs⁸. Par conséquent, il apparaît pertinent d'utiliser la notion de « *petite source du droit* » afin de caractériser l'ensemble du rôle de la CNCTR en considérant la sensibilité du renseignement. À l'instar de la Commission du secret de la défense nationale (CSDN), la CNCTR incarne selon le sénateur Alain Richard⁹ une autorité spécifique « *à la charnière du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire* ». On peut également reprendre les propos de Jean-Marc Sauvé¹⁰ qui indiquait à propos du rôle de ces deux autorités que « *L'intérêt général commande que certaines informations soient gardées confidentielles pour préserver les intérêts fondamentaux de la Nation et protéger l'avenir même de la collectivité* ».

- 3 Cette particularité implique un pouvoir spécifique allant au-delà de la notion consultative que nous qualifions ici de « quasi-normatif ». Le questionnement posé dans cet article repose sur l'étendue de ce contrôle en estimant notamment l'étendue du « contrôle » effectué par la CNCTR, qui prend une tournure interprétative et évolutive en fonction des circonstances.
- 4 Afin de répondre à ce questionnement, l'analyse portera dans un premier temps sur l'efficacité du contrôle, en illustrant la mise en place concrète d'un droit du renseignement sous l'égide de la CNCTR, dont la légitimité est désormais unanimement reconnue. Dans un second temps, l'étude s'attachera aux limites de l'exercice de ces prérogatives, en soulignant tant les obstacles juridiques que les difficultés inhérentes à un contrôle dépourvu de véritable pouvoir contraignant face aux mutations du renseignement.

I-Un acteur intégré dans le droit du renseignement

- 5 *Malgré la démocratisation du renseignement initiée en 1991, les garanties apportées ont nécessité la mise en place progressive d'un cadre législatif adéquat. Le contrôle du renseignement a ainsi évolué progressivement à la fois dans son champ fixé par le législateur mais également du fait de l'implication croissante de la CNCTR. Bénéficiant d'une légitimité interne incarnée par le rôle actif des services de renseignement afin de se conformer à ses avis, la Commission est désormais pleinement intégrée dans la garantie du droit du renseignement, mais également sa mise en place.*

A-Malgré un assujettissement limité, le droit du renseignement semble désormais encadré.

1-L'émergence progressive d'un droit du renseignement

- 6 « *Les 'grandes oreilles' du gouvernement ne sont plus un sujet tabou* »¹¹. C'est à travers cette métaphore que le Journal Le Monde commentait la publication du premier rapport de la CNCIS en 1991. Cette autorité de contrôle avait été « *imposée*¹² » par les juges de Strasbourg ayant considéré l'absence de contrôle de certaines techniques de renseignement contraire à l'article 8 de la CEDH¹³. Ce cadre législatif fut toutefois l'objet d'un débat juridique donnant lieu à des interprétations nuancées, telles que celle apportée par le Conseil d'État dans son étude annuelle 2014¹⁴, laquelle remettait en cause à la fois le rôle limité de la CNCIS¹⁵ dans un contexte de numérisation du renseignement, mais également le manque de moyens alloués. Afin de pallier ces manquements, le législateur a finalement adopté la loi du 24 juillet 2015, considérée comme un parachèvement de cette légalisation progressive du renseignement en procédant à une substitution de la CNCIS par une nouvelle autorité, la CNCTR, dotée de prérogatives renforcées. Le renseignement, qualifié de service juridique autonome¹⁶ ne serait ainsi dorénavant plus exercé « *hors du domaine* » de la loi¹⁷ en reposant désormais sur un cadre légal explicitement intégré dans le Code de Sécurité intérieure (CSI). Le cadre légal français implique dorénavant une délimitation exhaustive des services autorisés à l'usage des services de renseignement, pouvant recourir à l'ensemble des techniques prévues par le CSI¹⁸ ainsi qu'un « *second cercle* »¹⁹ de services disposant de prérogatives limitées. Ce cadre permet notamment un ajustement notable quant à l'usage de certaines techniques plus intrusives²⁰. D'autres limites sont apportées par le CSI, qui, à l'instar de celui que l'on retrouve dans le Code de procédure pénale (CPP), a institué un régime protecteur particulier pour certaines fonctions²¹ limitant l'usage de techniques de renseignement à leur égard.
- 7 Autorité en charge de ce contrôle, la CNCTR est désormais tenue de statuer par « avis » pour chaque usage de technique de renseignement par le biais d'une demande d'autorisation motivée²². Elle exerce également un contrôle a posteriori afin de veiller au caractère nécessaire et proportionné des atteintes aux garanties professionnelles. Dotée d'un mandat élargi et régie par les dispositions de la loi du 20 janvier 2017²³, la CNCTR apparaît comme un compromis effectif par rapport à l'autorité judiciaire. Si l'on se fie aux observations du Conseil d'État dans son rapport annuel 2000²⁴, les AAI présentent en effet plusieurs avantages applicables à la CNCTR, parmi lesquels le « *traitement d'un problème sensible* » ou encore « *l'efficacité de l'intervention de l'État en termes de rapidité, d'adaptation à l'évolution applicable* », permettant de se substituer au juge en raison d' « *une garantie renforcée d'impartialité des interventions de l'État* ». La CNCTR présente également un intérêt par rapport à la Délégation parlementaire au renseignement (DPR)²⁵, contraint à un contrôle a posteriori en raison du principe de séparation des pouvoirs²⁶. C'est dans cette optique que l'usage d'une AAI spécialisée²⁷ pour le contrôle des activités de renseignement apparaît légitime. Le contrôle est également renforcé par la mise en place d'un contentieux spécialisé²⁸ devant le Conseil d'État, que la Commission peut saisir directement.

2-Un cadre légal renforcé par l'interprétation des juges

- 8 La mise en place de la CNCIS en 1991 à la suite d'un arrêt rendu par la CEDH illustre le rôle déterminant du juge européen ayant contribué à réduire le champ d'exception auparavant dévolu au renseignement. Tout en reconnaissant la nécessité d'une efficacité des services de renseignements²⁹, la CEDH a notamment précisé la nécessité d'octroyer des garanties stables de contrôle aux systèmes de renseignements³⁰. En parallèle, le Conseil constitutionnel³¹, influencé par le droit européen a également apporté une délimitation spécifique à ce nouveau champ en instituant « *des limites constitutionnelles à l'activité des services de renseignement* »³². Sa jurisprudence a notamment permis d'encadrer l'usage des techniques de renseignement à des fins autres que des opérations de police administrative³³, les dérogations à l'usage d'un avis préalable³⁴, l'élargissement de l'usage de communications hertziennes³⁵, la mise en œuvre d'un contingentement des autorisations simultanées³⁶ ou encore la délimitation de l'application de certaines prérogatives spécifiques à la lutte antiterrorisme³⁷. Plus récemment en 2025, le Conseil constitutionnel a également refusé d'octroyer au législateur la possibilité de faire usage de certaines techniques de renseignement dans le cadre du crime organisé³⁸.
- 9 Concernant la légalité du cadre procédural, l'interprétation de la directive *ePrivacy*³⁹ par la CJUE dans un arrêt rendu en 2012⁴⁰, suivie ensuite par le Conseil d'État dans son arrêt *French Data Network*⁴¹ a permis de renforcer les prérogatives de la CNCTR en imposant un contrôle renforcé de l'usage de certaines techniques de renseignement. L'article L 821-1 du CSI stipule désormais que si le premier ministre choisit de passer outre un avis défavorable, la CNCTR est tenue, le cas échéant, de saisir la formation spécialisée du Conseil d'État. Cette sécurisation permet de renforcer la légitimité procédurale de la CNCTR en apportant des garanties conformes au droit selon le Conseil d'État⁴². La formation spécialisée a d'ailleurs systématiquement validé les contrôles de vérification effectués par la CNCTR lorsqu'ils concernaient des saisies individuelles, démontrant un contrôle limité⁴³. Elle s'est en effet contentée de vérifier que la CNCTR avait vérifié par elle-même, sans pour autant se substituer à son contrôle. Ce contrôle qui n'est pourtant pas restreint par nature étant donné les prérogatives dont dispose le Conseil d'État⁴⁴ est toutefois limité dans les faits en veillant à ne pas se substituer à la CNCTR qui bénéficie à ce titre d'une présomption de légitimité. Bien que n'ayant pas statué sur le fond, la CEDH a également récemment laissé entendre que le contrôle de la CNCTR est suffisant⁴⁵ en considérant l'ensemble du cadre procédural. Le contrôle de la CNCTR présente ainsi un caractère pouvant être qualifié de « quasi-normatif », renforcé par l'aspect proactif du rôle de l'organisation.

B-L'affirmation progressive d'un rôle normatif de la CNCTR par le renforcement de ses moyens

- 10 Le premier apport du rôle de la CNCTR concerne la légitimité effective de ses « avis » non contraignants, marquant une rupture avec la CNCIS. Ainsi, alors que le rapport de la CNCIS notait⁴⁶ une liste d'avis défavorables non pris en compte par le ministre, la CNCTR relevait *a contrario* en 2024⁴⁷ que, l'exécutif respecte systématiquement les avis rendus. L'aspect quasi contraignant de ses avis est ainsi entériné de manière factuelle,

si l'on considère la temporalité effective (presque onze années depuis 2015) de ce contrôle.

- 11 Le constat effectué ici illustre une volonté mutuelle induisant un rôle proactif des services de renseignements dans la mise en place des nouvelles normes, comme l'a rappelé récemment l'ancien chef de la DGSE⁴⁸ (Direction générale de la Sécurité extérieure) ainsi qu'un officier du renseignement⁴⁹. La légitimité de la CNCTR est ainsi implicitement consacrée d'autant qu'elle dispose désormais de moyens cohérents comparativement à la CNCIS⁵⁰. Dans son étude annuelle de 2014⁵¹, le Conseil d'État appuyait ce point en considérant que l'octroi de prérogatives devait s'accompagner de moyens ainsi que de compétences avancées en communication électronique, informatique et analyse des données, permettant à l'autorité d'effectuer des contrôles sur place. En effet, si l'on considère l'étendue de son rôle actuel, la nécessité de doter la CNCTR d'une capacité d'agir ajustée est indéniable, d'autant que l'ampleur de son activité est marquée par une mutation progressive⁵². Un recrutement important a été effectué à cet égard⁵³. Particulièrement, concernant l'aspect technique de son rôle, le recrutement d'ingénieurs spécialisés avait été initié en 2015⁵⁴ et se poursuit actuellement⁵⁵.
- 12 Si le contrôle à priori, quasi systématique, concerne une majeure partie de son activité⁵⁶, le rôle de la CNCTR va toutefois bien au-delà de cet aspect « procédural ». Si l'on se réfère à l'article L. 833-1 du CSI⁵⁷, l'autorité est chargée d'une mission générale et permanente de « *contrôle de la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignements sur le territoire national* », impliquant qu'une large partie de son activité soit consacrée à l'évaluation structurelle des techniques utilisées⁵⁸. Ce contrôle *a posteriori*, qualifié de « *priorité stratégique* » par la CNCTR dans son rapport 2023⁵⁹, est tout d'abord exercé⁶⁰ depuis les locaux de la Commission et s'appuie notamment sur des fiches de traçabilité, permettant à la Commission d'anticiper les données qui auront été recueillies. Un contrôle échantillonné est ensuite effectué sur place⁶¹ impliquant une dimension pédagogique visant à corriger les anomalies sans que la mise en œuvre de recommandations formelle prévue par le CSI ne soit utilisée⁶². Le contrôle de la CNCTR induit également une dimension informative et pédagogique auprès des opérationnels⁶³, la commission contribuant à la formation des agents au droit du renseignement⁶⁴. Preuve de l'efficacité de cette activité, la CNCTR considère que ce soutien a contribué à une diminution progressive des avis défavorables rendus⁶⁵.
- 13 Le contrôle *a posteriori* exercé par la CNCTR implique également un caractère « informel » qui paraît selon nous correspondre à la définition de « *droit souple* » apportée par le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2013. Les trois conditions cumulatives posées par la haute juridiction administrative⁶⁶ semblent en effet applicables au contenu des rapports d'activité de la CNCTR, qui n'hésitent pas à intégrer des études allant au-delà d'une simple vocation informationnelle. De manière illustrative, une étude portant sur les violences collectives notait ainsi qu'une « *personne ne peut faire l'objet d'une surveillance technique que si elle apparaît personnellement impliquée dans un processus pouvant conduire à des violences collectives* »⁶⁷. D'autres études effectuées rappellent le cadre légal entourant les algorithmes⁶⁸ ou procèdent à un recalibrage de la notion d'entourage⁶⁹. Ce contrôle implique le fait selon son ancien regretté directeur Serge Lasvignes, qu'« *il est d'intérêt général que la Commission fasse précisément connaître son interprétation de la loi, et permette au service non seulement d'anticiper l'avis qui sera rendu sur telle ou telle demande, mais aussi, le cas échéant, d'apporter*

tous ces éléments pour faire avancer ou évoluer cette doctrine »⁷⁰. Cette publicité de la doctrine, qui s'accompagne d'une diffusion de notes en interne par la CNCTR⁷¹ vise à fixer un cadre juridique afin d'influencer la pratique des services de renseignement. La diminution progressive des avis défavorables rendus par la CNCTR illustre la prise en compte de cette doctrine, malgré son caractère tangible et adapté aux circonstances, nécessitant une attention spécifique des services de renseignement.

- 14 Le doctrine de la CNCTR est également directement intégrée à la mise en œuvre de la loi à travers des avis préalables⁷². Ces recommandations peuvent notamment permettre au législateur de procéder à une qualification juridique précise. La CNCTR a par exemple contribué à définir les données de connexions⁷³ en les distinguant du contenu des communications, et considérant qu'elles incluent à la fois les informations techniques d'acheminement (couches basses du modèle OSI) et potentiellement des données mixtes comme les URL, dont seuls les éléments relatifs au chemin informatique peuvent être recueillis. De manière similaire, elle s'est basée sur sa propre doctrine pour considérer⁷⁴ que les cellules de détention et les unités de vie familiale soient considérées comme des lieux d'habitation bénéficiant d'une protection particulière de l'intimité. Plus récemment dans le contexte de la loi narco-trafic 2025, la CNCTR a recommandé une clarification de la distinction entre la criminalité et de la délinquance organisées, afin de lever certaines incertitudes juridiques et pratiques⁷⁵. La Commission s'est également positionnée à plusieurs reprises pour établir un cadre légal du renseignement en termes de prérogatives dévolues aux services compétences incluant une modulation de l'accès aux services pour le second cercle⁷⁶, ce qui implique notamment un rôle plus restreint pour les services de police judiciaire⁷⁷.
- 15 Sur la base du constat général effectué ici, nous pouvons reprendre l'analyse de Xavier Latour qui indiquait en 2015 que par le biais de ce nouveau contrôle⁷⁸ « la France a utilement comblé son retard par rapport à d'autres démocraties ». Toutefois, le cadre législatif et son application soulèvent certaines interrogations et manquements à considérer

II-Le questionnement d'un rôle limité et l'importance d'une adaptabilité constante

- 16 Bien que le cadre procédural du renseignement a permis de renforcer la supervision des techniques intrusives et d'instaurer un cadre procédural, ses compétences demeurent limitées et présentent plusieurs zones d'ombre juridiques et opérationnelles. Entre limites légales, évolutions technologiques et exigence d'adaptabilité face à des menaces en constante mutation, le contrôle du renseignement se trouve confronté à la nécessité de concilier sécurité nationale et garanties démocratiques.

A-Les limites structurelles persistantes du contrôle exercé par la CNCTR

- 17 Dès 2015, la mise en place d'un « droit du renseignement » aura toutefois suscité plusieurs critiques. Certains chercheurs, mais également des organismes tels que la CNIL et le Défenseur de droits⁷⁹ faisaient notamment part de leur réticence quant à la véritable portée juridique des textes. Les termes de « démesures et imprécisions sur le

domaine du renseignement »⁸⁰ ou encore des « inquiétudes sur l'étendue du contrôle »⁸¹ étaient ainsi évoqués. Ces arguments rejoignent également ceux apportées par certains juges de la CEDH qui estimaient dans une opinion la nécessité d'un contrôle juridictionnel. Toutefois, nonobstant le fait que la préférence d'un contrôle juridictionnel soit évoquée, les juges, dans leur opinion, justifient principalement leur réticence par le fait que « *le niveau de protection contre l'arbitraire et les abus conférés par une autorisation interne n'est pas comparable à celui qu'offre un contrôle indépendant* »⁸². Or, en l'état, la CNCTR présente ces garanties comme démontré précédemment. Cependant, il va de soi que le caractère non contraignant des avis de la CNCTR ne permet pas de garantir une stabilité pérenne, d'autant plus que le législateur prévoit des dérogations explicites (non utilisées jusqu'à présent), offrant la possibilité à l'exécutif de passer outre l'avis dans certaines situations en cas d'urgence⁸³. L'hypothèse d'une régression de la portée normative du contrôle de l'autorité en charge, tel que constaté par la CNCIS dans son dernier rapport n'est toutefois pas envisageable à l'heure actuelle si l'on se fie à la pérennisation constatée depuis 2015 d'une procédure respectée par l'exécutif.

- 18 Au-delà de la portée des avis de la CNCTR concernant l'usage de techniques de renseignements, c'est principalement la limite de ses prérogatives qui apparaît toutefois problématique. Régulièrement souligné, l'article L811-5 dispose en effet que, en vertu de la règle dite de « tiers service »⁸⁴, la Commission n'est pas compétente pour connaître des informations reçues par des services étrangers. Cette règle est implicitement consacrée dans les échanges entre services de renseignement afin de protéger l'émetteur du renseignement⁸⁵. Toutefois, cette limitation est contestée. Ce « *trou noir* » dans le contrôle du renseignement⁸⁶ est d'autant plus problématique que des accords avaient été signés en 2015 entre la DGSE et la NSA afin de renforcer le partage d'information. Si l'on se fie aux manquements en termes de déontologie de services de renseignements américains et les prérogatives contestées de certains services⁸⁷, un questionnement peut être effectué. La CNCTR a ainsi réitéré à plusieurs reprises⁸⁸ les manquements juridiques de cette exception, en s'appuyant notamment sur l'encadrement spécifique imposée par la CEDH⁸⁹ et applicable aux services étrangers⁹⁰.
- 19 D'autres limites constatées concernant la disparité des missions partagées entre la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) et la CNCTR en termes de contrôle des fichiers de renseignement. Le cadre actuel manque de cohérence en limitant à la fois l'accès aux fichiers de renseignement à la CNCTR sans toutefois permettre un contrôle suffisant de la CNIL, lequel reste corrélée à des requêtes individuelles. Ainsi, selon la présidente de la CNIL Mariel Laure Denis : « *on ne peut pas, dans ce cadre, contrôler les fichiers dans leur intégralité* »⁹¹. Le caractère disparate de ce contrôle est également mentionné par Bertrand Warusfel⁹² qui cible directement le fait que certaines prérogatives récentes en termes de renseignement (déploiement sur les réseaux de communication numérique des opérateurs et des hébergeurs⁹³ accordées à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ne sont pas régies par le CSI et impliquent seulement un contrôle limité de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) qui manque de capacités internes.
- 20 Plusieurs pistes sont envisagées afin de pallier les manquements évoqués. La principale concerne un assouplissement éventuel de la règle du tiers-service, qui semble plausible

à terme. L'exécutif étudie en effet plusieurs possibilités qui seront prises en fonction de la position définitive de la CEDH concernant le renseignement français et pourrait envisager une adaptation de la législation. L'hypothèse la plus probable semble être celui d'un accès dématérialisé, tel que le préconisait Serge Lasvignes⁹⁴ ou encore un accès partiel. Bertrand Warusfel évoque⁹⁵ de son côté la possibilité d'un système de question préjudicielle induisant un recueil d'information à la source auprès des autorités de contrôle dans des états tiers, ce qui paraît toutefois improbable en raison de la réticence manifeste des autorités à autoriser ce type de transmission d'informations, qui impliqueraient des accords mutuels négociés. Plus largement, cette réflexion implique une reconfiguration du contrôle limité aux fichiers de souveraineté. Les autorités parlementaires sont favorables à une compétence limitée de la CNCTR⁹⁶ qui impliquerait uniquement des réclamations individuelles. Toutefois, la réflexion doit englober le contrôle effectif en modifiant l'étendue de ce contrôle par la CNIL qui n'intervient qu'au regard de la saisine de l'utilisateur. Comme cela a été réitéré par sa présidente en 2024, la CNIL préconise depuis un avis rendu en 2015⁹⁷ un élargissement de ses prérogatives incluant des contrôles globaux des fichiers du renseignement, possiblement en coopération avec la CNCTR. À des fins d'efficacité et d'opérabilité des contrôles et comme le préconise Bertrand Warusfel, il est tout à fait envisageable de considérer une interrelation⁹⁸ entre les autorités (ARCEP, CNIL, CNCTR), permettant d'optimiser le contrôle en palliant les manquements législatifs constatés par la CNCTR.

- 21 Notre préconisation impliquerait un cadre autonome renforcé au sein de la CNIL (qui permet le contrôle élargi de certains fichiers), en coopération avec la CNCTR. La mise en place d'un tel contrôle avait été proposé par un amendement parlementaire en 2020⁹⁹, finalement rejeté. Il proposait de modifier directement la loi de 1978 (l'article 44, actuellement article 19 de la loi) afin de permettre un contrôle conjoint. La ministre de la Justice avait opposé plusieurs arguments parmi lesquels un contrôle suffisant de la CNIL tout en réitérant¹⁰⁰ l'intangibilité de la règle de tiers service. Si cette dernière semble invocable en raison de la réticence qu'un contrôle interne pourrait causer, ce constat n'est pas justifié concernant la potentielle compromission des services de renseignements¹⁰¹. Serge Lasvignes notait d'ailleurs que « la CNCTR a fait la preuve, depuis dix ans, de son absolue fiabilité. : nous y donner accès reviendrait à nous ériger en contrôleurs du renseignement, et non plus des seules techniques »¹⁰².
- 22 En l'état, au regard des constats précédemment mentionnés effectués par des membres de la CNIL et de la CNCTR, il apparaît que ce contrôle est un véritable trou noir juridique. La CNIL bénéficie bien d'un accès aux fichiers de souveraineté¹⁰³ mais n'est pas en mesure d'opérer de manière adéquate. Sans remettre en cause le cadre procédural actuel, la mise en place d'un audit interne à cette fin permettrait d'identifier les moyens de combler ce manquement en autorisant l'accès à certains fichiers pour un collège restreint de la CNIL ou de la CNCTR. Il est potentiellement envisageable de considérer une délimitation des sujets concernés en ciblant les thématiques et en limitant les exceptions aux enjeux invoqués (règle du tiers service, opération militaire.). Ce contrôle pourrait également être amélioré tout en apportant des garanties en permettant à la CNCTR d'accéder à certains fichiers en lien avec les contrôles effectués.
- 23 Au-delà du cadre procédural concernant les limites aux contrôles effectués, c'est l'aspect opérationnel qu'il convient également de mieux encadrer en s'interrogeant sur l'émergence de potentielles « zones grises », impliquant une déficience des lois prévues

à cet égard. Un angle mort potentiel¹⁰⁴ concerne par exemple l'achat commercial de données, non encadré par les textes et en expansion avec le développement des *data broker* comme cela a été constaté aux États-Unis¹⁰⁵. La préoccupation majeure concerne toutefois l'usage de l'intelligence artificielle par les services de renseignement¹⁰⁶, prévu par la loi de 2015 pour le terrorisme et dont l'usage inclut désormais à des fins expérimentales les ingérence étrangères¹⁰⁷. Un tel élargissement semble déjà contraire à la position stricte établie par la CJUE qui limitait ce type de techniques au terrorisme¹⁰⁸. La censure par le Conseil constitutionnel (susmentionnée) de cet usage dans la lutte contre le crime organisé est cohérente mais peut-elle perdurer sur le long terme ?

- 24 Bien que la CNCTR communique de manière rassurante¹⁰⁹ à cet égard, l'usage de ces techniques soulève plusieurs questions éthiques mais également juridiques. Développée par la doctrine, la notion d'éthique de l'intelligence artificielle concerne également le renseignement¹¹⁰, et inclus notamment les risques posés par les biais algorithmiques. Ces derniers concernent¹¹¹ des discriminations, ou incohérences qui falsifient les résultats de l'algorithme. En l'espèce, si l'on considère le caractère limité des techniques prévues par la CSI, les biais en question pourraient s'apparenter à un dysfonctionnement ne permettant pas de cibler la menace de manière cohérente ou encore la collecte d'informations non envisagées. Des chercheurs de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) avaient¹¹² par exemple alerté en 2015 qu'il n'existe pas aujourd'hui de technique d'anonymisation fiable, mettant en avant le « paradoxe des faux positifs » afin d'évoquer le caractère inéluctable d'erreurs potentielles dans un contexte de possibilité limitée de croisement de données. La simple exception de « recherche et développement » telle que se présente actuellement l'usage de l'IA selon les termes de Bertrand Warusfel¹¹³ peut également donner lieu selon lui à des dérives potentielles¹¹⁴. En dernier lieu, L'IA générative, déjà utilisée par certains services de renseignement¹¹⁵ soulève plusieurs enjeux. Selon un agent de la DGSE, la régulation de son mode fonctionnement pourrait nécessiter une révision du cadre législatif actuel¹¹⁶.

B-L'exigence d'une adaptabilité permanente du contrôle du renseignement

- 25 L'avènement d'un droit public préventif¹¹⁷ par la loi du 24 juillet 2015 aura profondément bouleversé les finalités du renseignement, désormais mobilisé au même titre que d'autres acteurs dans tous les domaines relatifs à la sécurité nationale. Dix ans après la promulgation de cette loi, force est de constater que la CNCTR est également contrainte par un accroissement des prérogatives, nécessitant pour elle de s'adapter à la volonté du législateur. Dans ce contexte, la CNCTR doit ajuster ses modalités de contrôle, fortement influencées par l'évolution des menaces et des priorités stratégiques. Ainsi, bien que ses avis présentent un caractère quasi normatif, l'exécutif n'hésite pas à ajuster certains avis contraires qui nuiraient à l'activité des services. On peut citer les services de renseignement pénitentiaires¹¹⁸ ou encore l'office de lutte contre le trafic illicite de migrants (OLTIM)¹¹⁹, qui bénéficient désormais de prérogatives légales, mais contraires à la doctrine de la CNCTR. Il est toutefois pertinent de rappeler ici que ces limites en termes de doctrine ne sont pas anodines puisqu'elles concernent également la jurisprudence judiciaire¹²⁰ ou administrative¹²¹. Ce constat implique ainsi que la doctrine de la CNCTR, en tant que « petite source de

droit » est totalement dépendante de l'accord implicite du législateur, présentant également un caractère fluctuant.

- 26 Cette adaptabilité implique également une évolution de la doctrine qui peut rapidement prendre un caractère obsolète du fait des contraintes extérieures et de l'évolution des menaces. Par exemple, les considérations relatives au crime organisé et au terrorisme en 2015 n'impliquaient pas les mêmes enjeux qu'en 2025. Dans un cas récent, un prévenu soulevait par exemple que la CNCTR avait autorisé la surveillance¹²² d'un prétendu affilié à un parti kurde syrien (YPG), pourtant considéré par la France comme un allié potentiel. Cet exemple, particulièrement applicable au terrorisme, illustre la complexité d'une procédure cohérente en raison de la fluctuation systématique des menaces. L'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public¹²³ s'impose en effet à la CNCTR qui doit en permanence trouver un ajustement adéquat. Olivier Cahn notait ainsi récemment que l'anti-terrorisme était désormais applicable à la délinquance de masse¹²⁴, illustrant l'évolution des pratiques de renseignement.
- 27 Si l'activité du législateur est la principale cause de cette mutabilité du droit, on peut également considérer la fragilité de la norme en tant que telle, pouvant donner à des interprétations spécifiques. De manière explicite, la CNCTR a publié sa doctrine concernant « l'entourage d'une personne concernée »¹²⁵ qui permet de mettre en œuvre des interceptions par voie de correspondance si ces personnes sont « susceptibles de » rentrer en contact. Bien que la CNCTR procède à une clarification en précisant par exemple la nécessité de liens factuels, elle considère que chaque situation doit être appréciée au cas par cas et précise qu'un facteur majeur concerne le fait que la personne soit « *susceptible de détenir des informations en raison de sa présence dans l'entourage d'une cible* ». Ces critères ne permettent toutefois pas de combler entièrement le caractère de « zone grise » puisque toujours dépendants de plusieurs circonstances¹²⁶, notamment concernant le degré de probabilité exigé auprès de la CNCTR qui n'est pas caractérisé et peut dépendre de causalités externes (menace généralisé, état d'urgence...). L'absence de mentions spécifiques d'une forme de causalité permet en l'état d'ajuster la notion de « *raisons sérieuses* » en fonction de plusieurs facteurs externes. Le cas échéant, la CNCTR peut se retrouver contrainte d'adapter sa doctrine en considérant l'objectif de valeur constitutionnelle susmentionné.
- 28 Dans ce contexte, la Commission est également confrontée à plusieurs défis opérationnels. Elle doit principalement ajuster son activité à l'augmentation considérable des recours aux techniques de renseignements intrusives depuis 2015¹²⁷ telles que le recueil et captation de données informatiques (RDI) (+136,4 %), les captations de paroles ou d'images dans un lieu privé (+150,1 %), ou encore les introductions dans des lieux privés (+123,1 %) sont en pleine expansion. Dans ce contexte, plusieurs carences opérationnelles sont rapportées par la commission qui déplore un manque de rigueur incluant l'absence de bulletins de renseignement¹²⁸ ou encore des irrégularités chroniques¹²⁹ relatives aux conditions et modalités de mise en œuvre des techniques (périmètre, durée d'autorisation, personne visée). L'adaptabilité des services de renseignement qui privilégient désormais le recueil de données informatiques par rapport aux écoutes téléphoniques nuit à un contrôle effectif en raison¹³⁰ « *du caractère hétérogène des données recueillies* ». Le brouillage de l'IA¹³¹ implique également des craintes similaires du fait de l'accentuation d'une confusion entre

renseignements collectés et résultats de leur exploitation¹³², nécessitant une adaptabilité constante de la CNCTR.

- 29 « La croissance tant du nombre d'actions que de leur complexité, sans nous avoir dépassés, nous met à l'épreuve¹³³. » Ces termes prononcés en séance parlementaire par le président actuel de la CNCTR impliquent une amélioration afin d'optimiser le contrôle. De toute évidence, le droit du renseignement repose sur la volonté mutuelle, induisant une coopération renforcée entre les services de renseignements et la CNCTR, notamment concernant des formations techniques proposées aux agents de la CNCTR¹³⁴. Le cadre opérationnel doit également être ajusté en permettant de renforcer l'effectivité de la consultation des informations¹³⁵, notamment pour les données¹³⁶ issues des RDI¹³⁷ ainsi que des données brutes issues des IMSI-catchers, tout en facilitant l'accès à distance. Une centralisation des données faciliterait notamment les tâches de la CNCTR en permettant d'améliorer le contrôle à priori¹³⁸ du fait d'un script d'effacement à l'échéance légale de conservation, permettant de prolonger le contrôle effectué. La CNCTR reste également dépendante d'une augmentation des effectifs¹³⁹, considérée insuffisante en l'état actuel.

Conclusion

- 30 Afin d'illustrer le rôle actuel de la CNCTR nous reprenons ici le sous-entendu de Bertrand Warusfel qui estimait que « on peut laisser penser que le statut ambigu d'une autorité qui, pour être qualifiée d'indépendante, n'en demeure pas moins formellement administrative, qui en limite les moyens¹⁴⁰ ». En l'espèce, en tant qu'autorité *ad hoc*, la CNCTR est dépendante d'un renforcement constant de ses moyens et donc dépendante du contexte à la fois politique et budgétaire, limitant ses contre-pouvoirs. Dans le même temps, l'octroi de ses prérogatives est corrélé à la volonté du législateur. Cette dépendance manifeste nous amène à relativiser le rôle de la CNCTR en tant qu'acteur central. La notion de « petite source » du droit apparaît toutefois correspondre parfaitement au rôle de la commission qui se manifeste par le biais d'un consensus implicite impliquant les services de renseignement. En l'état, la légitimité de la commission lui permet de diffuser sa doctrine et d'appeler à un ajustement des normes en vigueur, en faisant usage de l'aspect quasi normatif de certaines de ses prérogatives. Un autre objectif principal, qui est, si l'on reprend les propos de Jean-Marc Sauvé¹⁴¹ de concourir « à l'établissement d'une relation de confiance entre le public et les services de renseignement » semble également satisfait par la diffusion explicite de sa doctrine, notamment dans le contexte actuel de la multiplication des moyens intrusifs à disposition des services de renseignements.

NOTES

1. Giovanni BOTERO, *De la raison d'État*, Éditions Gallimard, 2014.

2. Jean FOURNET, « Témoignage sur la mise en œuvre de la loi du 10 juillet 1991 et son impact sur les services de sécurité », Rapport de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité pour 2001, 2001, p. 67.
3. Steven C. BORAZ, Thomas C. BRUNEAU, « Reforming Intelligence : Democracy and Effectiveness », *Journal of Democracy*, 2006, vol. 17, n° 3, p. 28-42.
4. Mohammad Abdul HANNAN, « Third Generation Human Rights and the Good Governance », *OIDA International Journal of Sustainable Development*, 2010, vol. 2, n° 5, p. 41-50.
5. Xavier LATOUR, « Procédure contentieuse – Le juge administratif en ordre de marche pour contrôler les techniques de renseignement – Aperçu rapide », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 26 octobre 2015, n° 43.
6. Ceci est notamment le cas à l'encontre d'acteurs privés. Voir par exemple : Autorité de la Concurrence, Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) ou encore la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).
7. Code de la sécurité intérieure, art. L.821-1.
8. Code de la sécurité intérieure, art. L.833-11.
9. Jean-Luc WARSMANN, *Rapport n° 332*, Sénat, 2016, p. 93
10. Jean Marc SAUVÉ, *Le renseignement et son contrôle*, discours au Conseil d'État, 6 avril 2018.
11. « Le premier rapport de la Commission nationale de contrôle. Les écoutes téléphoniques au crible de la loi », *Le Monde*, 12 juillet 1993.
12. Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, étude annuelle 2014, p. 269.
13. Cour EDH, 24 avril 1990, Huvig c/ France, Kruslin c/ France, Req. n° 11105/84, Req. n° 11801/85.
14. Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, op.cit., p. 322.
15. La CNCIS ne contrôlait que les interceptions administratives de communication. Elle n'avait aucun pouvoir sur les autres techniques de renseignement (piratage informatique, écoute satellitaire, analyse en « open source », recoupement de fichiers, etc.
16. Noémie VÉRON, *Protection des données personnelles et renseignement – Contribution à l'identification d'un régime juridique autonome*, Thèse soutenue à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, 3 décembre 2021, p. 15.
17. Olivier DESAULNAY, Romain OLLARD, « Renseignement – Le renseignement français n'est plus hors-la-loi – Commentaire de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement – Étude », *Droit pénal*, n° 9, septembre 2015, étude 17.
18. Code de la sécurité intérieure, art. L. 811-4.
19. Code de la sécurité intérieure, art. R. 851-1 à R. 851-4.
20. C'est le cas des IMSI Catchers.
21. Code de la sécurité intérieure, art. L. 821-7.
22. Code de la sécurité intérieure, art. L. 821-2.
23. Thomas PERROUD, « Autorités administratives indépendantes - Le statut général des autorités indépendantes. À propos des lois n° 2017-54 et n° 2017-55 du 20 janvier 2017 », *La Semaine juridique Édition générale*, 6 février 2017, n° 6, act. 133.
24. Conseil d'État, « Les autorités administratives indépendantes », *étude annuelle 2000*, p. 276.
25. La loi du 9 octobre 2007 a créé une délégation parlementaire au renseignement (DPR).
26. CC, Décision n° 2001-456 DC, 27 décembre 2001.
27. Conseil d'État, « Les autorités administratives indépendantes », op.cit., p. 322.
28. Olivier LE BOT., « Le contentieux du renseignement devant la formation spécialisée du Conseil d'État », *RFDA*, 2017, p. 721.
29. Cour EDH, 6 septembre 1978, Klass et autres c/ Allemagne, Req. n° 5029/71, par. 48.
30. Cour EDH, 29 juin 2006, *Weber et Saravia c/ Allemagne*, Req. n° 54934/00, par. 94.
31. Agnès ROBLOT-TROIZIER, « Le Conseil constitutionnel et les données de connexion : des exigences constitutionnelles modelées par le droit européen », *RFDA*, 2023, p. 625.

32. Noémie VÉRON, « La justice constitutionnelle à l'épreuve du renseignement : le Conseil constitutionnel est-il le gardien du "trésor des droits de l'Homme" ? », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2023, 1 (1), pp. 39-54.
33. CC, Décision n° 2005-532 DC, 10 janvier 2006.
34. CC, Décision n° 2015-713 DC, 23 juillet 2015.
35. CC, Décision n° 2016-590 QPC, 21 octobre 2016.
36. CC, Décision n° 2017-648 QPC, 4 août 2017.
37. *Ibid.*
38. Mathieu GAYE PALETTE, « Coup de frein en demi-teinte pour le traitement algorithmique des URL. Sur la non-conformité de l'article 15 de la loi Narcotrafic – Note sous Cons. const., 12 juin 2025, n° 2025-885 DC, Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic », *AJDA*, 2025, p. 1760.
39. Directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002 sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.
40. CJUE, Grde Ch., 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net*, Aff. C-511/18, C-512/18 et C-520/18.
41. CE, 21 avril 2021, *French Data Network*, Req. n° 393099.
42. CE, 22 mars 2024, Req. n° 476054.
43. CE, 27 juin 2023, Req. n° 471550 ; CE, 10 juillet 2024, Req. n° 492890 ; CE, 2 avril 2025, Req. n° 498794 ; CE, 30 mai 2025, Req. n° 498223 ; CE, 22 mars 2024, Req. n° 476054 ; CE, 2 avril 2025, Req. n° 497814 ; CE, 22 mars 2024, Req. n° 488610.
44. Code de justice administrative art. L. 773-1 et suivants.
45. Cour EDH, 16 janvier 2025, *Assoc. confraternelle de la presse judiciaire c/ France*, Req. n° 49526/15 et a.
46. Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, *Rapport d'activité 2014-2015*, p. 89. » *Les avis défavorables, comptabilisés dans les observations, se sont élevés à 32 (près de 1,3 %), parmi lesquels 11 concernent les demandes initiales (dont 1 en urgence absolue) et 21 les demandes de renouvellement. 9 n'ont pas été suivis par le Premier ministre, qui a autorisé la construction ou la poursuite de l'interception en dépit de la position contraire de l'autorité administrative indépendante. Cela signifie qu'en seulement quatre mois le Premier ministre a décidé de passer outre l'avis négatif de la CNCIS dans un nombre de situations supérieur à toute l'année 2014. Alors que la Commission ne rend pas plus d'avis défavorables qu'avant, et même un peu moins compte tenu de l'augmentation globale du nombre de mesures, l'augmentation du nombre de « passer outre » représente un sujet de préoccupation majeure pour l'autorité de contrôle. »*
47. CNCTR 8e rapport d'activité 2023, 2024, op.cit., p. 51.
48. Assemblée Nationale, *Politique publique du renseignement*, Colloque du 11 mai 2023.
49. DGSE, « Une relation partenariale entre contrôleur et contrôlée autour du recueil de la donnée de masse : le point de vue de la DGSE », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, n° 4, pp. 34-35.
50. Xavier LATOUR, « Sécurité / Police - La loi relative au renseignement : un État de surveillance ? », *La Semaine juridique, Administrations et Collectivités territoriale*, n° 40, 5 octobre 2015, p. 2286. L'autorité comptait trois membres et disposait de quatre agents à temps plein
51. Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, op.cit., p. 322.
52. CNCTR, 9e rapport d'activité 2024, 2025, p. 40. En 2024, l'autorité a ainsi rendu 98 883 avis sur les demandes de surveillance intérieure, auxquels s'ajoutent 3 942 avis concernant la surveillance internationale, soit une augmentation de 24,3 % depuis 2020
53. CNCTR 8e rapport d'activité 2023, 2024, p. 51.
54. Assemblée Nationale, « Compte rendu de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République », *Audition de Jean-Marie DELARUE*, 29 septembre 2015, Compte rendu n° 93, session extraordinaire 2014-2015, p. 16.
55. Pascal CHAUVE, « Les défis techniques et juridiques du contrôle du renseignement », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, n° 4, p. 36-40.

56. Les membres de la CNCTR en charge de ce contrôle (principalement les agents au regard du nombre de requêtes) procèdent systématiquement à un double contrôle semblable à celui du magistrat incluant la légalité externe (compétence, procédure, motivation) et la légalité interne (adéquation aux missions, sincérité et exactitude des faits, justification au regard des finalités de l'article L. 811-3, proportionnalité, subsidiarité pour les techniques les plus intrusives).
57. Béatrice GUILLAUMIN, « Avant-propos », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, vol. 1, n° 4, p. 105-113.
58. Code de la sécurité intérieure, art. L. 831-1.
59. CNCTR, *8e rapport d'activité 2023*, 2024, op.cit., p. 48.
60. Guillaume BROSE, « Comment l'autorité indépendante contrôle les données », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, n° 4, p. 43-46.
61. *Ibid.*
62. CNCTR, *9e rapport d'activité 2024*, 2025, op.cit., p. 73.
63. *Ibid.*, p. 58.
64. *Ibid.*, p. 64.
65. CNCTR, *8e rapport d'activité 2023*, 2024, op.cit., p. 39.
66. Conseil d'État, *Le droit souple*, étude annuelle 2013. L'étude du Conseil d'État propose une définition du droit souple comme l'ensemble des instruments répondant à trois conditions cumulatives : ils visent à modifier ou orienter les comportements de leurs destinataires en cherchant à obtenir leur adhésion ; ils ne créent ni droits ni obligations pour ces destinataires ; et ils possèdent un degré de formalisation et de structuration qui les rapproche des règles de droit. En l'espèce, ces trois conditions sont réunies si l'on se fie aux rapports annuels du CNCTR.
67. CNCTR, *7e rapport d'activité 2022*, 2023, p. 92.
68. CNCTR, *9e rapport d'activité 2024*, 2025, op.cit., p. 125.
69. CNCTR, *8e rapport d'activité 2023*, 2024, op.cit., p. 131.
70. « Table ronde », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025/1, n° 4, pp. 114-128.
71. *Ibid.*
72. Code de la sécurité intérieure, article L. 833-11. L'article prévoit que la Commission répond aux demandes d'avis du Premier ministre, des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, et de la délégation parlementaire au renseignement.
73. CNCTR, Délibération n° 1/2016 du 14 janvier 2016. La CNCTR s'alignait sur une délibération de la CNIL ayant rendu un avis similaire (voir CNIL Délibération n° 2015-455 du 17 décembre 2015 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État relatif aux techniques de recueil de renseignements).
74. CNCTR, Délibération n° 3/2016 du 8 décembre 2016.
75. CNCTR, Délibération n° 1-2025 du 13 mars 2025. Concernant le contenu de l'amendement déposé à la suite de la délibération de la CNCTR voir Assemblée Nationale, *Amendement n° 851 déposé le vendredi 14 mars 2025*, Proposition de loi n° 907, 2025.
76. CNCTR, Délibération n° 2/2015 du 12 novembre 2015.
77. CNCTR, Délibération n° 5/2017 du 7 décembre 2017. Concerne notamment l'habilitation accordée à la Direction Centrale de la Police Judiciaire.
78. Xavier LATOUR, « Sécurité intérieure : un droit « augmenté » ? », *AJDA*, 2018, p. 431.
79. Floran VADILLO, « Les “lois d'airain” résistent-elles à la pression ? L'exemple de la règle du tiers service en France », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025/1, n° 4, pp. 88-101.
80. Christine LAZERGES, Hervé HENRION-STOFFE, *Politique criminelle, renseignement et droits de l'homme : à propos de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement*, RSC, 2015, p. 761.
81. Nicolas CATELAN, « Les nouveaux textes relatifs au renseignement : un moindre mal », *RSC*, 2015, p. 922.
82. *Ibid.*, par. 24.
83. Code de la sécurité intérieure, art. L. 821-5.

84. Floran VADILLO, « Les « lois d'airain » résistent-elles à la pression ? », op.cit.
85. Sofia KARTALOVA, « Trust and the Exchange of EU Classified Information : The Example of Absolute Originator Control Impeding Joint Parliamentary Scrutiny at Europol », *German Law Journal* n° 25, vol. 1, 2024, pp. 70-93, p. 72.
86. Félix TRÉGUER, « Opacité systémique et trous noirs dans le contrôle de la surveillance numérique », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, n° 4, pp. 47-51.
87. Par exemple, la Section 702 du Foreign Intelligence Surveillance Act, toujours en vigueur permet de collecter, sans mandat individuel, des communications électroniques d'étrangers situés hors des États-Unis à des fins de renseignement étranger. Aucune garantie juridique ne permet de s'assurer que ces données collectées l'aient été légalement.
88. CNCTR, *3e rapport d'activité 2020*, 2021, p. 49-55., CNCTR, *7e rapport d'activité*, 2023, op.cit., pp. 69-70.
89. CEDH, gde ch., 25 mai 2021, nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, *Big Brother Watch E. a c/ Royaume-Uni*
90. CNCTR, *7e rapport d'activité 2024*, 2025, op.cit., pp. 69-70.
91. « Table ronde », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025/1, n° 4, pp. 114-128.
92. Bertrand WARUSFEL, « Le contrôle des techniques de renseignement, composante de la régulation du numérique », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, n° 4, pp. 52-60.
93. Code de la Défense, art. L. 2321-2-1.
94. « Table ronde », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025/1, op.cit.
95. Bertrand WARUSFEL, « Le contrôle des techniques de renseignement, composante de la régulation du numérique », op.cit.
96. Christian CAMBON, « Rapport relatif à l'activité de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2019-2020 », *Assemblée nationale*, n° 3087, *Sénat*, n° 506, 11 juin 2020, p. 101.
97. CNIL, Délibération n° 2015-078 du 5 mars 2015 portant avis sur un projet de loi relatif au renseignement.
98. Bertrand WARUSFEL, « Le contrôle des techniques de renseignement, composante de la régulation du numérique », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, n° 4, pp. 52-60
99. Assemblée Nationale, Amendement n° 000143, *Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*, 2021.
100. Xavier BERNE, « RGPD : l'Assemblée adopte des amendements sur la CNIL, pas sur les fichiers de renseignement », *Next*, 7 février 2018.
101. Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.
102. « Table ronde », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025/1, n° 4, pp. 114-12, p. 119
103. Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, article 118.
104. Guillaume BROSE, « Comment l'autorité indépendante contrôle les données », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, n° 4, pp. 43-46.
105. Byron TAU, « The Government Really Is Spying on Your — And It's Legal », *Politico*, 28 février 2024.
106. Code de la sécurité intérieure, art. L.851-3.
107. Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024, article 6.
108. CJUE, 6 oct. 2020, *La Quadrature du Net*, n° C-511/18, C-512/18 et C-520/18, par.174.
109. Le rapport 2024 inclut notamment une étude sur l'IA en démontrant le contrôle strict effectué par la commission
110. Alexander BLANCHARD, Mariarosaria TADDEO, « The Ethics of Artificial Intelligence for Intelligence Analysis : A Review of the Key Challenges with Recommendations », *DISO*, vol. 2, n° 12, 2023.

111. Saae ALON-BARKAT, Madalina BUSUIOC, « Human-AI Interactions in Public Sector Decision-Making : "Automation Bias" and "Selective Adherence" to Algorithmic Advice », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2022.
112. « Renseignement : l'Inria tacle les boîtes noires », *Silicon*, 18 mai 2015.
113. Bertrand WARUSFEL, « Le contrôle des techniques de renseignement, composante de la régulation du numérique », op.cit.
114. *Ibid.*
115. Frank BAJAK, « Takeaways : How intelligence agencies are cautiously embracing generative AI », *Science X*, 23 mai 2024.
116. DGSE, « Une relation partenariale entre contrôleur et contrôlée autour du recueil de la donnée de masse : le point de vue de la DGSE », op.cit., pp. 34-35.
117. Edouard BÉDARRIDES, « Des écoutes au renseignement », *AJDA*, 2015, p. 2026
118. CNCTR, Délibération n° 3/2016 du 8 décembre 2016.
119. CNCTR, Délibération n° 2/2015 du 12 novembre 2015.
120. Par exemple la LFSS (Loi de Financement de la sécurité sociale) du 28 février 2025 (loi de financement de la Sécurité sociale) a modifié le régime d'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles, instaurant un système dual couvrant à la fois le déficit fonctionnel permanent (DFP) et les préjudices professionnels. Cette loi visait à passer outre l'interprétation effectuée par la Cour de cassation (Cass. ass. plén., 20 janv. 2023, n° 20-23.673 et n° 21-23.947) qui estimait que la rente AT/MP couvrait le déficit fonctionnel permanent.
121. Suite à l'arrêt rendu par le juge administratif procédant à l'annulation des travaux de l'autoroute A69 (Tribunal administratif de Toulouse, 27 février 2025, n° 2303544, n° 2304976 et n° 2305322), le Sénat a institué une proposition de loi (*Proposition de loi n° 452 (2024-2025) relative à la raison impérative d'intérêt public majeur de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse (A69)*, Sénat, 18 mars 2025), visant à reprendre les travaux en opposition à la jurisprudence du juge administratif.
122. « Le dossier de la DGSi contre un combattant anti-Daech accusé de terrorisme contesté devant le Conseil d'État », *Intelligence Online*, 20 novembre 2023.
123. CC, Décision n° 2021-822 DC, 30 juillet 2021.
124. Olivier CAHN, « Loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic : l'antiterrorisme appliqué à la délinquance de masse », *RSC*, 2025, p. 699.
125. CNCTR *8e rapport d'activité 2023, 2024*, op.cit., p. 117
126. Par exemple, la confirmation d'un lien effectif entre les personnes surveillées et les proches dépendant de facteurs tels que l'âge, le cadre social ou encore.
127. CNCTR, *Rapport d'activité 2024, 2025*, op.cit., p. 85
128. *Ibid.* p. 82
129. *Ibid.* p. 74
130. « Table ronde », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025/1, op.cit.
131. Bilel BENBOUZID, « Quelques problèmes politiques fondamentaux au sujet du contrôle de l'IA », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, n° 4, pp. 41-42.
132. Pascal CHAUVE, « Les défis techniques et juridiques du contrôle du renseignement », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, n° 4, pp. 36-40.
133. Assemblée Nationale, « Séance n° 94 2024-2025 », 24 septembre 2025.
134. DGSE, « Une relation partenariale entre contrôleur et contrôlée autour du recueil de la donnée de masse : le point de vue de la DGSE », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, op.cit.
135. CNCTR *Rapport d'activité 2024, 2025*, op.cit., p. 67. La CNCTR est notamment favorable à toute perspective d'accès à distance aux données depuis ses locaux.
136. *Ibid.*, p. 107. À la demande du Président de la République, une solution facilitant le contrôle a posteriori des RDI par la commission, dont le lancement, initialement reporté après les Jeux

olympiques et paralympiques, a finalement eu lieu en octobre 2024 sous l'égide de la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, a été mise en place.

137. Ce terme désigne des informations collectées sans contact direct avec la source initiale.

138. Guillaume BROSSE, « Comment l'autorité indépendante contrôle les données », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2025, n° 4, pp. 43-46.

139. Direction de l'action du gouvernement, *Projet annuel de performances : annexes au projet de loi de finances pour 2025, Budget général, Mission ministérielle*, 2025., CNCTR, *Rapport d'activité 2024*, 2025 p.128. Note que en 2023, 136 contrôles sur pièces et sur place ont été réalisés, soit une augmentation sensible par rapport à 2022 (121 contrôles) qui a été rendue possible grâce à une augmentation des effectifs de la CNCTR (3 nouveaux équivalents temps-plein) en 2023.

140. Bertrand WARUSFEL, « Renseignement et séparation des pouvoirs en France », *Études françaises de renseignement et de cyber*, 2023, n° 1, pp. 55-72.

141. Jean Marc SAUVÉ, *Le renseignement et son contrôle*, Discours, Conseil d'État, 6 avril 2018, op.cit.

RÉSUMÉS

L'article analyse le contrôle des activités de renseignement par la CNCTR, créée en 2015. Il démontre que cette autorité a instauré un cadre quasi-normatif efficace et légitime, contribuant à la construction d'un « droit du renseignement ». Cependant, ce modèle rencontre des limites structurelles et doit constamment s'adapter face aux nouvelles technologies (IA), révélant sa dépendance au contexte politique et législatif.

This article examines the framework of intelligence oversight established by the French CNCTR (National Intelligence Techniques Control Commission) since 2015. It argues that the Commission has developed an effective and legitimate quasi-normative control system, fostering the emergence of a dedicated "intelligence law." However, the model faces structural limitations—such as the "third-party rule" and overlapping competencies with other authorities—and must constantly adapt to new technological challenges like AI and data brokerage. This reveals its underlying dependency on the political and legislative context for its continued efficacy and evolution.

INDEX

Mots-clés : CNCTR, droit du renseignement, contrôle, IA et renseignement, droits de l'homme, autorité administrative indépendante

AUTEUR

SYLVAIN KELLER

Sylvain Keller est doctorant en droit public à l'Université Paris-Saclay.