

## **Hommage P Bouchet. Colloque Paris octobre 2024**

### **La Commission nationales des interceptions de sécurité**

#### **La lente genèse de la loi**

Les interceptions de sécurité, ou écoutes téléphoniques administratives, ont été réglementées par la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications après une longue maturation, ponctuée de commissions d'enquête parlementaire, d'interpellations gouvernementales, de scandales et de condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme en 1990.

Quelles sont les raisons de l'État de droit pour porter atteinte si gravement aux libertés individuelles ? Cette décision de légaliser la pratique antérieure qui reposait sur une circulaire du 28 mars 1960 classée « très secret » du Premier ministre Michel Debré s'est fondée sur le besoin impérieux de ne pas désarmer l'État dans sa mission permanente de sauvegarde des intérêts supérieurs du pays et de défendre un État démocratique. Car si l'État n'a pas tous les droits répétait souvent Paul Bouchet, sans Etat il n'y a pas de droits et, ajoutons, au premier chef pas de droits pour les plus fragiles et les plus démunis.

Les dispositions législatives régissant les interceptions de sécurité comportent des prescriptions contraignantes. Cette rigueur s'explique aisément puisqu'il s'agit de mesures qui en principe doivent rester secrètes et qui interviennent à titre préventif sans qu'ait été commise d'infraction. Ainsi la loi précise expressément qu'elles ne peuvent être autorisées qu'à titre « exceptionnel », par le Premier ministre lui-même, pour des raisons impérieuses de « sécurité » et sous le contrôle permanent d'une autorité administrative indépendante créée à cette fin.

#### **La mise en œuvre**

Paul Bouchet a été le premier président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Il a été nommé à ce poste pour six ans par décret du Président de la République en date du 25 septembre 1991.

Au-delà de l'installation matérielle, toute l'action de Paul Bouchet consista à la mise en œuvre réelle et effective d'un organe de contrôle indépendant dans un domaine sensible où il convenait de concilier le respect de la vie privée des citoyens et la protection de la sécurité de l'État. C'était une entreprise difficile dans la mesure où les écoutes suscitaient inquiétudes de la part du public et où les services prescripteurs venaient arriver avec méfiance un ancien avocat connu pour ses combats pour les droits de l'Homme venir contrôler leurs actions.

Il s'imposa avec autorité, finesse et diplomatie. Pour en mesurer l'aune écoutons Michel Rocard, qui le 20 mars 2008 déclarait : « Je me souviens encore d'un épisode [concernant] les écoutes téléphoniques. Quand j'ai voulu {légiférer} ... j'avais eu de vertes remontrances du colonel qui était en charge [des écoutes] en disant : « si vous voulez légaliser ce qu'on fait, vous n'allez pas y arriver et puis mettre les droits-de-l'hommes là-dedans, mettre la société civile, ... Monsieur le Premier ministre vous n'y pensez pas, vous allez nous casser le travail ». Alors j'ai résisté à cette

semonce et (...) l'intelligence étonnante de Monsieur Paul Bouchet, le premier président de la Commission nationale des interceptions téléphoniques, qui était un ancien avocat de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF), un vieux droit-de-l'homme, mais un esprit tout à fait responsable... a retourné le colonel qui est venu me remercier d'avoir enfin donné un statut présentable à tous ces personnels. »

Dès l'entrée en vigueur de la loi, Paul Bouchet élaborait, avec les parlementaires qui l'entouraient, une doctrine claire à l'attention des ministres demandeurs qui énonçait les exigences de la Commission sur tous les sujets (interceptions judiciaires/interceptions de sécurité, interceptions d'urgence, « cibles » sensibles, lieux écoutés, etc. etc.) et qui leur permettait ainsi d'anticiper sur les avis ultérieurs de la Commission. Il en résulta un contrôle sans complaisance mais apaisé.

En parallèle, il mit sur pied une pratique innovante. Tous les jours il se rendait au GIC (groupement interministériel de contrôle) pour examiner les demandes d'interceptions présentées par les ministres et toutes les semaines il se rendait à Matignon pour donner son avis sur ces demandes au préfet chargé de la sécurité. C'était des modalités inverses de celles prévues par la loi selon lesquelles la Commission était saisie pour avis des décisions déjà prises par le Premier ministre. Cet usage mis en œuvre par Paul Bouchet est allé bien au-delà de la lettre de la loi et a fait peser des exigences supplémentaires sur toutes les autorités publiques.

Par ailleurs, Paul Bouchet s'est efforcé de faire changer la perception de l'opinion publique sur la nécessité des écoutes. Si l'Etat de droit est un Etat de liberté, l'Etat a le droit – et l'obligation – de se défendre contre les attaques dont il fait l'objet, y compris en portant atteinte à certaines de ces libertés. Cette dualité, il l'a déjà exprimé en choisissant Janus comme logo de la Commission. Ensuite il a cultivé les échanges avec les journalistes, les centres de formation comme l'ENM et surtout a tenu des conférences de presse, sans langue de bois, lors de la présentation de chacun des rapports d'activité de la Commission en rendant compte avec précision de la façon dont elle exerçait sa mission au quotidien. Mais il a également présenté de façon plus approfondie les activités particulières auxquelles elle s'était livrée ainsi que les réflexions et analyses juridiques qu'appelaient les travaux de la Commission.

### **Secret défense et démocratie**

En particulier, il a développé toute une réflexion sur le secret défense et il s'est efforcé de la mettre en application lors des dossiers traités par la Commission. Pour lui, en tout temps et en tout pays, la place faite au secret est un test de la qualité d'une démocratie. Dans un système totalitaire, l'individu n'a pas droit au secret, c'est l'Etat qui, placé au centre de la vie sociale, doit tout contrôler ; à l'inverse, dans une société démocratique ce sont les citoyens qui ont droit au secret comme ultime rempart contre l'Etat. L'Etat, pour sa part, ne peut se voir reconnaître un secret « dit d'Etat » que dans la mesure où cela est nécessaire à sa protection, contre les menaces qui mettent en péril son caractère démocratique.

Autrement dit, dans un système démocratique Il ne peut y avoir que des raisons de l'Etat de droit, et non des raisons d'Etat, et ces raisons elles-mêmes doivent être transparentes.

Dans la pratique, les relations hebdomadaires de Paul Bouchet avec le préfet chargé de la sécurité à Matignon ne posaient pas de problèmes pour les affaires en cours. En revanche pour celles soulevant la question du secret-défense et de sa levée, l'interlocuteur ne pouvait être que le Premier ministre, qui seul pouvait y faire droit. De chacun des Premiers ministres, P Bérégovoy, E Balladur et A Juppé, Paul Bouchet a obtenu la levée du secret-défense sur plusieurs affaires et a pu ainsi en faire état dans les rapports d'activité et au cours des conférences de presse. Il estimait que ces levées, dès lors qu'elles ne mettaient pas en cause la sécurité de l'Etat, ce à quoi il veillait scrupuleusement, participaient à la compréhension du système des écoutes par les citoyens.

Le dossier le plus emblématique fut celui des écoutes « dites de l'Elysée ». Intervenues avant l'intervention de la loi de 1991 entre décembre 1985 et février 1986, révélées en mars 1993. Elles conduisirent Pierre Bérégovoy, alors Premier ministre, à confier personnellement à Paul Bouchet, président de la toute jeune CNCIS, une enquête administrative sur les faits révélés. Ce dernier a mené ses investigations en toute indépendance – il s'est ainsi rendu à l'Elysée pour examiner les conditions d'organisation du centre informatique dont la cellule anti-terroriste disposait - en obtenant que le secret défense ne lui soit pas opposable. Ce fut plus compliqué de rencontrer E Balladur, qui ne souhaitait pas perturber une cohabitation avec F Mitterrand, et de le convaincre de lever le secret-défense sur les conclusions de l'enquête qui mettaient en cause les « graves dysfonctionnements » de la cellule antiterroriste de l'Elysée et de permettre leur divulgation. Ce qu'E Balladur accepta finalement grâce à la conviction et à la diplomatie dont su faire preuve Paul Bouchet.

L'autre dossier, tout aussi significatif, est l'affaire « dite Schuller-Maréchal ». Cette affaire, révélée en février 1995, est une affaire politico-financière concernant le financement occulte du RPR. Elle consistait en une manipulation destinée à écarter le juge Halphen en charge du dossier. Elle mêlait tout à la fois écoutes téléphoniques judiciaires et administratives. Le 15 décembre 1994 une interception de sécurité est mise en place sur la ligne de Jean-Pierre Maréchal, beau-père du juge Halphen, selon la procédure d'extrême urgence pour motif d'extorsion de fonds en bande organisée

Dans un premier temps Édouard Balladur assure que le gouvernement a « respecté scrupuleusement les règles de déontologie et les procédures légales ». Toutefois dès le lendemain les services du Premier ministre déclarent que la procédure d'autorisation des écoutes était régulière, mais qu'« une illégalité a été commise par ceux qui [en] ont fait la demande », c'est-à-dire la direction de la police judiciaire. Le jour suivant, le ministre de l'Intérieur Charles Pasqua accepte la démission du directeur de la police judiciaire, Jacques Franquet.

Quant à la Commission tenue informée le 22 décembre seulement et non dans un délai de quarante-huit heures comme elle aurait dû l'être, elle se saisit rapidement du problème que constitue cette écoute et averti le Premier ministre de son caractère irrégulier. A la suite de cette affaire elle a demandé et obtenu un considérable

renforcement de ses moyens pratiques de contrôle, celui-ci devenant journalier et imposant des exigences allant très au-delà de celles prévues par la loi.

### **Les évolutions ultérieures**

Comme dans bien d'autres domaines, les réflexions et les usages suivis par Paul Bouchet dans sa mission de contrôle se sont traduits en règles de droit consolidant et améliorant d'autant l'Etat de droit.

Ainsi, dans la réforme de la CNCIS et sa transformation par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement en CNCTR (Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement), les avis de la Commission sur les demandes des ministres précèdent désormais les décisions du Premier ministre et les éclairent.

Ainsi, les alarmes de Paul Bouchet sur la prolifération sans contrôle de l'importation et de la commercialisation de matériels permettant les écoutes sauvages ont abouti à la création d'une Commission chargée de régler les ventes de ce type de matériel.

Ainsi, après plusieurs affaires qui le conduisirent à rencontrer les Premiers ministres, il se prononça, avec la CNIS, pour la création d'une Commission nationale du secret défense, apte à donner un avis préalable aux demandes de levée de ce secret, qui fut finalement créée en 1998.

Mireille IMBERT-QUARETTA