

N° 646

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mai 2026

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, actualisant la*  
**programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense,**

Par Mme Muriel JOURDA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 2630, 2695 rect. et T.A. 287

Sénat : 635 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA TECHNIQUE DE RENSEIGNEMENT « DE L'ALGORITHME » (ARTICLE 18)...</b>	<b>5</b>
<b>A. UNE ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 12 JUIN 2025.....</b>	<b>5</b>
1. <i>Une technique de renseignement originale et mal connue .....</i>	<i>5</i>
2. <i>Une intégration des URL censurée par le Conseil constitutionnel.....</i>	<i>7</i>
<b>B. L'ARTICLE 18 VISE À RÉTABLIR L'EMPLOI DES URL ET LA FINALITÉ DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ET LA DÉLINQUANCE ORGANISÉES, TOUT EN RENFORÇANT LES GARANTIES ASSOCIÉES.....</b>	<b>7</b>
1. <i>Le rétablissement de la possibilité d'utiliser les URL et l'extension à la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées .....</i>	<i>7</i>
2. <i>Une refonte de la procédure qui s'accompagne d'un renforcement des garanties.....</i>	<i>8</i>
<b>II. DE NOUVEAUX OUTILS DE PRÉVENTION DES ATTEINTES PORTÉES AUX INTÉRÊTS FONDAMENTAUX DE LA NATION (ARTICLES 17, 19 ET 20)....</b>	<b>9</b>
<b>A. LE CHOIX D'UNE LOGIQUE D'ANTICIPATION PLUTÔT QUE DE RÉPRESSION... </b>	<b>9</b>
<b>B. DES MESURES PONCTUELLES DESTINÉES À PRÉVENIR CERTAINES ATTEINTES AUX INTÉRÊTS FONDAMENTAUX DE LA NATION.....</b>	<b>10</b>
1. <i>L'article 17 : prévenir la divulgation d'informations sensibles par les agents des services de renseignement.....</i>	<i>10</i>
2. <i>Les articles 19 et 20 : prévenir les atteintes au potentiel scientifique et technique de la Nation .....</i>	<i>10</i>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>13</b>
• <i>Article 17 Régime de contrôle préalable des œuvres de l'esprit des agents de service de renseignement.....</i>	<i>13</i>
• <i>Article 18 Extension de la technique de l'algorithme à la prévention de la criminalité organisée et faculté d'y employer des URL.....</i>	<i>22</i>
• <i>Article 19 Procédure d'autorisation préalable à l'exercice d'une activité pour le compte d'une entité étrangère .....</i>	<i>36</i>
• <i>Article 20 Coopération internationale dans l'enseignement supérieur .....</i>	<i>45</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>51</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>63</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>65</b>



## L'ESSENTIEL

La commission des lois du Sénat s'est saisie pour avis des dispositions relatives au renseignement du projet de loi *actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense*, déposé le 8 avril 2026.

L'article 17 prévoit une procédure de déclaration préalable avant toute publication ou diffusion d'une œuvre de l'esprit relative aux activités d'un des six services spécialisés de renseignement, lorsque son auteur est un agent ou un ancien agent de ce service.

L'article 18 réécrit les dispositions régissant la technique dite « de l'algorithme » afin de rétablir la possibilité d'exploiter les adresses complètes de ressources sur internet (les URL) et d'étendre l'emploi de cette technique à la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées. Il procède à une refonte du cadre juridique de cette technique, en entourant sa mise en œuvre de nouvelles garanties.

La commission a adopté un amendement de son rapporteur modifiant la procédure applicable en cas de modification et de renouvellement de l'autorisation d'un algorithme, afin de ménager un juste équilibre entre les nécessités opérationnelles et le contrôle dont fait l'objet cette technique.

L'article 19 instaure une obligation de déclaration préalable à la charge des personnes ayant exercé au sein de certaines zones à régime restrictif et détenant de ce fait des savoir-faire ou des connaissances d'importance critique, lorsqu'elles envisagent d'exercer, à titre lucratif, une activité pour le compte d'une entité étrangère.

Enfin, l'article 20 allonge d'un à deux mois le délai dont disposent les autorités ministérielles pour s'opposer à un projet d'accord de coopération entre un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et une institution étrangère.

### I. LA TECHNIQUE DE RENSEIGNEMENT « DE L'ALGORITHME » (ARTICLE 18)

#### A. UNE ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 12 JUIN 2025

##### 1. Une technique de renseignement originale et mal connue

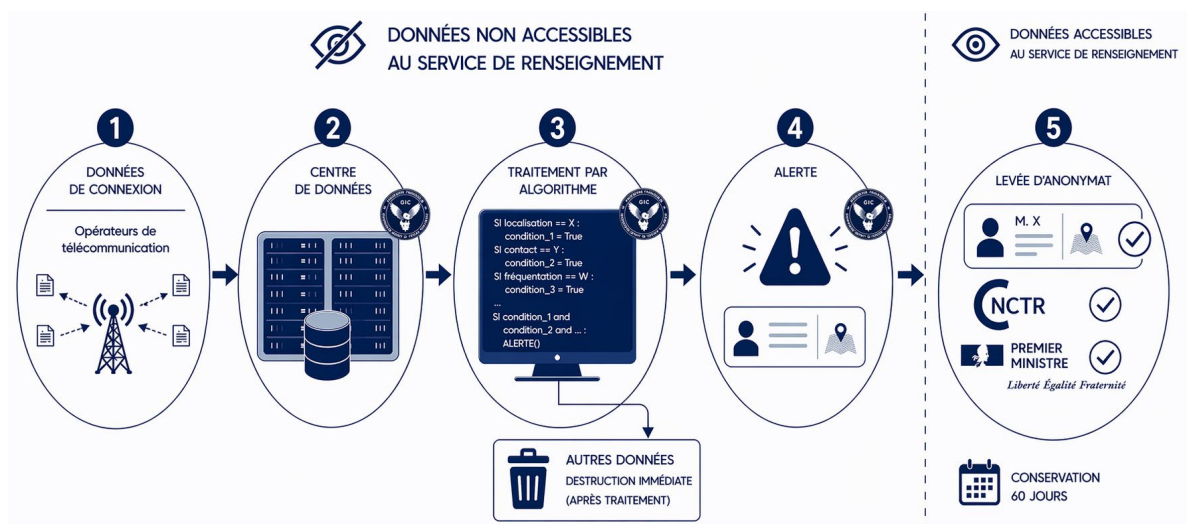
La technique dite de l'algorithme a été **introduite par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement**, à titre expérimental, avant d'être pérennisée par la loi du 30 juillet 2021 *relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*.

Elle consiste en un traitement automatisé de données de connexion (ou métadonnées) transitant sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques, afin d’y détecter, à partir de paramètres prédéterminés, un comportement susceptible de constituer un « signal faible » d’une menace pesant sur la sécurité nationale.

Outre les principes qui régissent l’emploi de toute technique de renseignement, la technique de l’algorithme fait l’objet de **garanties spécifiques** :

- elle ne peut être mise en œuvre qu’à la demande des **seuls services spécialisés de renseignement** (dits « du premier cercle ») et **pour des finalités limitées** (prévention du terrorisme et, jusqu’au 1<sup>er</sup> juillet 2028, défense nationale et ingérences étrangères) ;
- **les services de renseignement n’ont pas accès aux données utilisées**, les traitements étant mis en œuvre par le seul groupement interministériel de contrôle (GIC) ;
- les données à l’origine d’une alerte (ou *hit*) ne leur sont accessibles qu’à l’issue d’une **procédure d’autorisation spécifique**, dite « de levée d’anonymat », après avis de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ;
- elle est soumise à un **contrôle renforcé de la CNCTR**, qui dispose d’un accès « *permanent, complet et direct* » aux données recueillies.

### Le fonctionnement d’un algorithme



Source : délégation parlementaire au renseignement

## 2. Une intégration des URL censurée par le Conseil constitutionnel

Au regard tant du développement des usages numériques que des perspectives d'emploi des algorithmes à de nouvelles fins, à l'instar de la détection et de la prévention des cyberattaques, **la loi du 30 juillet 2021 a permis l'utilisation dans les algorithmes des adresses complètes de ressources utilisées sur internet, les URL** (*Uniform resource locator*).

Dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 15 de la loi *visant à sortir la France du piège du narcotrafic, qui* avait pour objet **d'étendre le recours à la technique de l'algorithme au titre de la finalité de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées**.

**Le Conseil constitutionnel**, qui n'avait pas été saisi de la loi du 30 juillet 2021, **a également censuré les dispositions alors en vigueur qui permettaient le recours aux URL**. Relevant que le traitement des URL permettait une analyse à grande échelle de données susceptibles de révéler le contenu des correspondances, en raison du caractère « mixte » de ces données<sup>1</sup>, il a jugé que **leur usage n'était pas suffisamment encadré par le législateur**.

### ***B. L'ARTICLE 18 VISE À RÉTABLIR L'EMPLOI DES URL ET LA FINALITÉ DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ET LA DÉLINQUANCE ORGANISÉES, TOUT EN RENFORÇANT LES GARANTIES ASSOCIÉES***

#### **1. Le rétablissement de la possibilité d'utiliser les URL et l'extension à la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées**

**L'article 18 autorise de nouveau le traitement algorithmique des URL**, en tentant de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel. À cet effet, **il définit précisément la nature des informations ou ressources auxquelles doivent renvoyer les URL exploitées**. Il s'agit des URL :

- qui dirigent vers des ressources dont l'objet est en rapport avec les menaces ou ingérences visées (par exemple, les pages du site internet d'un groupe terroriste) ;
- qui dirigent vers des ressources dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont utilisées pour ces menaces ou ingérences (par exemple, les requêtes adressées à un moteur de recherche qui comportent des mots-clés révélateurs) ;

---

<sup>1</sup> Dégagée par la CNCTR, cette qualification de donnée « mixte » désigne le fait que l'URL comporte à la fois des données relatives à l'acheminement des communications (assimilables à des données de connexion) et des termes faisant référence au contenu de correspondances échangées ou aux informations consultées.

- ou dont les caractéristiques techniques révèlent une menace ciblée (par exemple, propres à un mode opératoire utilisé dans le cadre de cyberattaques).

**Il n'est pas opéré de distinction entre les différentes composantes d'une URL.** Comme le relevait la délégation parlementaire au renseignement (DPR) « *la dissociation des composantes d'une URL afin de distinguer les données de connexion de celles liées au contenu consulté n'est pas réaliste, une telle solution étant à la fois techniquement impraticable et de nature à priver largement le dispositif de son utilité* »<sup>1</sup>.

Le projet de loi étend également l'emploi de la technique de l'algorithme à la finalité de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées<sup>2</sup>. L'article 18 reprend quasiment à l'identique la rédaction adoptée par le Parlement dans la loi *visant à sortir la France du piège du narcotrafic*, qui circonscrit le recours aux traitements algorithmiques aux formes les plus graves de la criminalité et de la délinquance organisées, en particulier le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes et de produits explosifs et les infractions connexes. Il s'agit d'une mesure provisoire, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2029, qui devra faire l'objet d'un rapport d'évaluation remis par le Gouvernement au Parlement.

La commission a approuvé tant le principe que les modalités de ces deux mesures, qui reprennent des dispositions qu'elle avait adoptées par le passé.

## **2. Une refonte de la procédure qui s'accompagne d'un renforcement des garanties**

L'article 18 propose une nouvelle rédaction de l'article L. 851-3 du code de sécurité intérieure, qui régit la technique de l'algorithme. Cette rédaction vise à préciser les conditions de mise en œuvre de cette technique et à renforcer les garanties qui l'entourent, notamment par :

- l'allongement des délais dont dispose la CNCTR pour donner un avis sur les demandes d'autorisation, portés pour une nouvelle demande à 30 jours ou à 45 jours en cas de traitement d'URL (contre 72 heures aujourd'hui), et à 72 heures pour une demande de renouvellement (contre 24 heures) ;

- la précision qu'en cas d'absence d'avis de la CNCTR dans ces délais, l'autorisation délivrée par le Premier ministre ne peut être exécutée avant que la formation spécialisée du Conseil d'État ait été saisie et ait statué sur la demande ;

---

<sup>1</sup> Communication du 4 mai 2026.

<sup>2</sup> Prévue au 6° de l'article L. 811-3 du code de sécurité intérieure.

- **la reconnaissance d'un accès « permanent, complet et direct » de la CNCTR aux données utilisées par les algorithmes**, et non seulement aux données recueillies à l'issue de la procédure de levée d'anonymat (pour lesquelles cet accès est aussi « *immédiat* »).

L'Assemblée nationale a précisé que lorsque « *les paramètres de conception ne sont pas strictement identiques et présentent une modification importante* », la demande de renouvellement d'autorisation relève de la procédure applicable à une première autorisation.

Estimant toutefois qu'il était **nécessaire de se garder de créer de la confusion en la matière, tout en préservant la possibilité d'apporter rapidement des modifications mineures aux paramètres des algorithmes**, la commission a adopté un amendement de son rapporteur **supprimant les dispositions insérées par l'Assemblée nationale et portant à sept jours le délai dont dispose la CNCTR pour examiner les demandes de renouvellement**.

## **II. DE NOUVEAUX OUTILS DE PRÉVENTION DES ATTEINTES PORTÉES AUX INTÉRÊTS FONDAMENTAUX DE LA NATION (ARTICLES 17, 19 ET 20)**

Loin de constituer un corpus cohérent de mesures pour la politique publique du renseignement, les articles 17, 19 et 20 procèdent davantage d'ajustements ponctuels, élaborés en réponse à des vulnérabilités et à des situations concrètement identifiées.

Il n'en demeure pas moins que les dispositifs proposés traduisent **une logique commune consistant à prévenir le risque plutôt qu'à réprimer ses conséquences**.

### **A. LE CHOIX D'UNE LOGIQUE D'ANTICIPATION PLUTÔT QUE DE RÉPRESSION**

Inspirés pour partie du régime, instauré par la dernière loi de programmation militaire, de contrôle préalable des mobilités professionnelles à l'étranger de personnels du ministère des armées<sup>1</sup>, les articles 17 et 19 témoignent d'une **attention croissante portée aux outils de prévention en amont des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, orientation que la commission accueille favorablement**.

Ces deux dispositifs procèdent du constat que le cadre actuellement applicable repose principalement sur des mécanismes répressifs, qu'il s'agisse des infractions relatives à la compromission du secret de la défense nationale (articles 413-10 à 413-14 du code pénal) ou d'intelligence avec une puissance

---

<sup>1</sup> Article 42 de la loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

étrangère (articles 411-5 à 411-8 du même code). Or, ces incriminations ne permettent d'intervenir que trop tard, après la divulgation des informations sensibles ou le transfert effectif des compétences concernées.

Les dispositifs proposés reposent ainsi, dans les deux cas, sur **une déclaration préalable assortie, en dernier ressort, d'un pouvoir d'opposition de l'administration** lorsque l'activité envisagée apparaît susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale.

## ***B. DES MESURES PONCTUELLES DESTINÉES À PRÉVENIR CERTAINES ATTEINTES AUX INTÉRÊTS FONDAMENTAUX DE LA NATION***

### **1. L'article 17 : prévenir la divulgation d'informations sensibles par les agents des services de renseignement**

À la suite de plusieurs publications d'anciens agents ayant conduit à des poursuites pour compromission du secret de la défense nationale, l'article 17 instaure une **procédure de déclaration préalable des œuvres de l'esprit des agents ou anciens agents des services spécialisés de renseignement lorsqu'elles portent sur les activités de leur service.**

L'auteur devra ainsi transmettre son projet au ministre compétent avant toute communication à des tiers. Celui-ci pourra demander la modification des passages de nature à divulguer des informations protégées et, en dernier ressort seulement, s'opposer à la publication après une procédure contradictoire.

La commission a estimé que le dispositif assurait une conciliation équilibrée entre la protection des intérêts fondamentaux de la Nation et l'exercice de la liberté d'expression. **Son champ d'application demeure étroitement limité aux œuvres portant sur les activités des services spécialisés de renseignement et ne concerne que les agents et anciens agents du « premier cercle »**, déjà soumis à des obligations renforcées de secret et de discrétion. D'après les éléments communiqués au rapporteur, le dispositif ne devrait, au demeurant, concerner qu'un nombre très limité de dossiers chaque année.

La commission a souhaité clarifier les délais encadrant l'exercice du pouvoir d'opposition du ministre, afin de concilier les nécessités de l'instruction et du dialogue avec l'auteur avec l'exigence de sécurité juridique attachée à l'intervention d'une décision dans un délai déterminé.

### **2. Les articles 19 et 20 : prévenir les atteintes au potentiel scientifique et technique de la Nation**

Les articles 19 et 20 renforcent les **outils de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (PPST)**, dans un contexte marqué par l'intensification des stratégies étrangères de captation de compétences et de connaissances sensibles.

L'article 19 répond plus particulièrement au développement de **pratiques de débauchage ciblant certains experts français** qui exercent dans des secteurs exposés aux risques de prolifération des armes de destruction massive ou de terrorisme. À cette fin, les personnes ayant exercé dans certaines zones à régime restrictif (ZRR) et détenant des connaissances d'importance critique devront déclarer préalablement tout projet d'activité lucrative exercée au profit d'une entité étrangère dans un secteur scientifique et technique protégé. Le ministre pourra s'y opposer lorsqu'existe un risque sérieux de transfert de compétences susceptible de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

La commission a porté une attention particulière au caractère circonscrit du dispositif, dont le champ d'application s'avère être limité aux personnes exerçant des fonctions les exposant plus directement aux risques de débauchage. Selon les estimations communiquées au rapporteur, il ne devrait ainsi concerner qu'environ 2 000 à 4 000 personnes, déjà sensibilisées aux enjeux de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation.

L'article 20 prolonge cette logique préventive en renforçant le **contrôle exercé sur les accords de coopération internationale conclus par les établissements d'enseignement supérieur**. Il porte d'un à deux mois le délai laissé aux ministres pour s'opposer à un tel projet. Cet allongement ne soulève pas de difficulté particulière et permettrait un examen plus approfondi des accords présentant des enjeux scientifiques, diplomatiques ou stratégiques.

\*

\* \*

La commission a émis **un avis favorable à l'adoption des articles 17 à 20** du projet de loi, **sous réserve de celle de ses amendements**.



## EXAMEN DES ARTICLES

### Article 17

#### Régime de contrôle préalable des œuvres de l'esprit des agents de service de renseignement

L'article 17 instaure une obligation de déclaration préalable auprès de l'administration avant toute publication ou diffusion d'une œuvre de l'esprit relative aux activités d'un des six services spécialisés de renseignement, lorsque son auteur est un agent ou un ancien agent de ce service.

Si des éléments de l'œuvre tendent à révéler des informations protégées, le ministre responsable du service peut demander à l'auteur d'y apporter des modifications et, en dernier ressort, s'opposer à la communication de l'œuvre en cause.

La commission a donné un **avis favorable à l'adoption de l'article 17**, sous réserve de l'adoption d'un amendement du rapporteur visant à clarifier le délai à l'issue duquel une décision d'opposition implicite peut intervenir.

#### 1. Un encadrement essentiellement répressif de la divulgation d'informations protégées par un agent d'un service de renseignement

a) *Les agents des services de renseignement sont astreints à des obligations étendues de secret*

(1) Les obligations de discrétion pesant sur les agents des services de renseignement, un premier niveau de protection

Les agents des services de renseignement sont tenus à des **obligations strictes de confidentialité et de discrétion concernant les faits, informations et documents dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.**

Par exemple, l'article 8 du décret n° 2015-386 du 3 avril 2015 fixant le statut des fonctionnaires de la DGSE prévoit que « *sans préjudice des dispositions du code pénal relatives à la violation du secret de la défense nationale ou du secret professionnel, les fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure sont tenus à une obligation de discrétion pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice, ou à l'occasion de l'exercice, de leurs fonctions.* » L'article 9 du même décret leur **interdit en outre de « communiquer, sous quelque forme que ce soit, sur des sujets en rapport avec les activités de la direction générale de la sécurité extérieure ».**

Une exigence comparable pèse sur les agents de la DGSi : l'article 6 du décret n° 2014-445 du 30 avril 2014<sup>1</sup> dispose que « *tout agent public est tenu de garder le secret sur les activités et l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.* » Cette obligation de discrétion trouve également un équivalent pour les militaires à l'article L. 4121-2 du code de la défense.

Enfin, ces obligations propres aux agents des services de renseignement s'inscrivent dans le cadre plus général applicable à l'ensemble des agents publics. **L'article L. 121-6 du code général de la fonction publique prévoit que « l'agent public est tenu au secret professionnel ».** Il est entendu que les procédures opérationnelles, les méthodes d'action et les capacités techniques des services de renseignement relèvent, par leur nature même, de ce champ.

La méconnaissance de ces obligations est susceptible d'emporter des conséquences tant disciplinaires que pénales. La publication d'un ouvrage ou une prise de parole publique révélant des informations sensibles peut, d'une part, être regardée comme un **manquement aux obligations professionnelles, déontologiques ou statutaires pesant sur l'agent.** Elle est, d'autre part, susceptible de relever de **l'article 226-13 du code pénal**, qui punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende **la révélation d'une information à caractère secret par une personne, y compris donc un ancien agent, qui en est dépositaire en raison de sa fonction.**

(2) Le secret de la défense nationale, une protection pénale propre

L'article 413-9 du code pénal définit **les informations couvertes par le secret de la défense nationale** comme les « *procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale* » ayant fait l'objet d'une mesure de classification destinée à en restreindre l'accès ou la diffusion. **Peuvent être classifiées les informations « dont la divulgation ou [auxquelles] l'accès est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale. »**

Les articles 413-10 à 413-12 organisent le régime répressif applicable à toute compromission de ces informations. **Est ainsi punie de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende la révélation ou la divulgation d'un secret de la défense nationale** lorsqu'elle est commise par une personne dépositaire de ce secret, y compris un ancien agent.

Outre les comportements intentionnels, **les compromissions résultant d'une imprudence ou d'une négligence** sont également réprimées<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Dans cette hypothèse, les peines sont ramenées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

**La protection des activités des services de renseignement repose également sur les dispositions relatives à la préservation de l'identité des agents et des sources.** Les articles 413-13 et 413-14 du code pénal répriment la révélation d'informations permettant d'identifier, directement ou indirectement, un agent d'un service de renseignement, son identité d'emprunt, sa fausse qualité ou son appartenance à un service. Cette protection est également étendue aux sources et collaborateurs des services.

La divulgation de telles informations est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende<sup>1</sup>.

*b) Un dispositif dont la portée opérationnelle demeure limitée pour prévenir la divulgation d'informations sensibles*

Ce cadre présente cependant des insuffisances, puisque **les sanctions pénales n'interviennent qu'une fois la divulgation réalisée.**

**Plusieurs publications récentes d'anciens agents des services de renseignement ont ainsi exposé des techniques, des modes opératoires ou des éléments relatifs à l'identité d'agents.**

À titre d'exemple, en octobre 2023, un ancien chef de poste à la DGSE a été mis en examen pour compromission du secret de la défense nationale, violation du secret professionnel et révélation d'informations de nature à permettre l'identification d'une source, à la suite de la publication d'un ouvrage consacré à ses années en poste en Libye.

De même, en septembre 2023, un autre ancien agent, auteur d'un ouvrage paru en mai 2023 sous le titre *Espion, 44 ans à la DGSE*, a été mis en examen pour des faits de même nature<sup>2</sup>.

L'article 17 propose, en conséquence, d'instaurer un échange en amont entre l'agent et le ministère compétent, afin de prévenir la diffusion d'informations sensibles et d'éviter l'engagement de poursuites pénales.

## **2. Le dispositif proposé : une procédure de déclaration préalable pour prévenir la diffusion d'éléments sensibles**

*a) Un contrôle préalable des œuvres portant sur les activités des services de renseignement*

**L'article 17** insère un nouvel article L. 861-4 au sein du chapitre I<sup>er</sup> du titre VI du livre VIII du code de la sécurité intérieure, actuellement relatif à la protection du secret de la défense nationale et de l'anonymat des agents.

---

<sup>1</sup> Lorsqu'elle résulte d'une imprudence ou d'une négligence commise par une personne dépositaire de ces informations, les peines encourues sont de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

<sup>2</sup> *Le Figaro*, « Un ancien espion de la DGSE conteste sa mise en examen pour compromission du secret défense », publié le 2 mai 2024.

L'intitulé de ce chapitre est, en conséquence, modifié afin de viser également « *la protection de l'action des services spécialisés de renseignement* ».

- (1) Un régime de déclaration préalable applicable aux agents des services du « premier cercle » jusqu'à dix ans après la cessation de leurs fonctions

Dans le dispositif proposé, les **agents et anciens agents des services de renseignement** sont tenus de **déclarer au ministre responsable desdits services tout projet de publication ou de diffusion d'une œuvre de l'esprit portant sur leurs activités professionnelles**, en lui transmettant l'œuvre elle-même ou les éléments d'information qu'elle contient. Ces éléments doivent être transmis avant toute communication à des tiers comme l'éditeur.

Le dispositif retient une **acception large des œuvres de l'esprit**, en renvoyant à l'ensemble des catégories mentionnées à l'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle (écrits, conférences, œuvres dramatiques, graphiques, cinématographiques ou musicales, etc.), de sorte à envisager toute communication « *sous quelque forme que ce soit* »<sup>1</sup>. Le rapporteur constate néanmoins que le périmètre du dispositif demeure en tout état de cause restreint, dès lors qu'**il ne s'applique qu'aux œuvres « qui porte[nt] sur les activités » des services concernés**, ce qui réserve finalement le contrôle préalable aux seules hypothèses légitimes.

**Ce nouvel article concerne les seuls agents et anciens agents des services de renseignement du « premier cercle »**<sup>2</sup>. Selon les explications apportées au rapporteur par la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT), le choix de ne pas étendre ce dispositif aux services du « second cercle » répond à la volonté de circonscrire les restrictions portées à la liberté d'expression aux services pour lesquels le risque de divulgation d'informations sensibles est le plus élevé.

L'obligation de déclaration et de transmission préalable demeure applicable **pendant une durée de dix ans à compter de la cessation des fonctions de l'agent**. Cette durée se justifie, selon les services entendus par le rapporteur, par le fait que certaines opérations de renseignement s'inscrivent dans le temps long. Il en va ainsi également des méthodes opérationnelles, mais aussi de la protection des identités de certains agents ou sources.

---

<sup>1</sup> Article 9 du décret n° 2015-386 du 3 avril 2015 fixant le statut des fonctionnaires de la DGSE

<sup>2</sup> Les services spécialisés de renseignement dits « du premier cercle » sont énumérés à l'article R. 811-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) et regroupe 20 000 agents. Il s'agit de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ; la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) ; la direction du renseignement militaire (DRM) ; la direction générale de la sécurité intérieure (DGSJ) ; la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) ; et du service à compétence nationale dénommé « traitement du renseignement et action contre les circuits financiers » (TRACFIN).

Le dispositif proposé s'inscrit dans une logique temporelle comparable à celui prévu pour les départs à l'étranger de militaires et anciens militaires ayant exercé des fonctions sensibles, qui instaure également une procédure de déclaration préalable applicable durant les dix années suivant la cessation des fonctions.

**La procédure de déclaration préalable des mobilités professionnelles à l'étranger de certains militaires**

L'article 42 de la loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 *relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense* a créé, aux articles L. 4122-11 et suivants du code de la défense une procédure de déclaration préalable pour les militaires et anciens militaires ayant occupé des fonctions sensibles ou hautement techniques. Cette procédure s'applique lorsqu'ils envisagent, dans les dix années suivant la cessation de leurs fonctions, d'exercer une activité au bénéfice d'un État étranger ou d'une entreprise étrangère.

Les intéressés doivent ainsi, sous certaines conditions, déclarer ce changement d'activité au ministre de la défense.

(2) La faculté pour le ministre de demander le retrait d'éléments et, en dernier ressort, de s'opposer à la publication de l'œuvre

Après réception de l'œuvre, le ministre dispose de la faculté de **mettre en demeure l'auteur de la modifier** lorsqu'elle est de nature :

- à **porter atteinte au secret de la défense nationale** (au sens de l'article 413-9 du code pénal) ;

- à **révéler l'identité d'agents protégés** (au sens des articles 413-13 et 413-14 du code pénal) ;

- ou à **divulguer des procédures opérationnelles ou des capacités techniques des services** de nature à nuire à leur efficacité opérationnelle ou à compromettre la sécurité de leurs agents.

Ce dernier motif recouvre la révélation **des moyens et accès techniques ou des procédures et méthodes employées par les services** pour recueillir le renseignement et protéger leurs agents. Si leur divulgation apparaît manifestement susceptible de compromettre l'exercice des missions de renseignement comme la sécurité des personnels, ces éléments présentent la particularité, par leur nature même, de ne pas toujours être formalisés dans un document. Il n'est ce faisant pas possible de les faire relever du secret de la défense nationale, puisque ce dernier ne peut s'attacher qu'à des informations ayant fait l'objet d'une mesure de classification matérialisée sur

un support déterminé<sup>1</sup>. **Il s'ensuit que les informations particulièrement sensibles relatives à l'activité des services de renseignement ne se résument pas aux seuls documents classifiés.**

Il s'agit néanmoins de **notions juridiquement identifiées**. Ainsi, l'article L. 833-9 du code de la sécurité intérieure interdit que les rapports de la CNCTR révèlent des « *procédures ou des méthodes opérationnelles* ». De même, l'article L. 213-2 du code du patrimoine prévoit un régime dérogatoire de communicabilité des **archives publiques** qui portent atteinte à certains intérêts fondamentaux de l'État et **révèlent des « procédures opérationnelles ou des capacités techniques des services de renseignement »**.

Au regard des motifs précédemment exposés, ce n'est qu'**en cas de refus de prise en compte des modifications demandées** et qu'à l'issue d'une **procédure contradictoire** écrite et, à la demande de l'auteur, orale qu'une **opposition à la communication de l'œuvre peut être prononcée par le ministre**. Cette décision d'opposition, en tant qu'acte administratif, demeure susceptible d'un recours contentieux devant le juge administratif.

(3) Une sanction de la méconnaissance du dispositif

La méconnaissance de l'obligation déclarative ou de l'opposition du ministre est **punie d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende**. Le quantum retenu est similaire à celui prévu en cas de méconnaissance d'une interdiction de publication d'ouvrages présentant un danger pour la jeunesse<sup>2</sup>.

Cette infraction peut se cumuler avec les infractions déjà existantes en matière de compromission du secret de la défense nationale ou de révélation d'informations protégées.

*b) Les modifications apportées à l'Assemblée nationale visent à encadrer dans le temps cette procédure*

L'Assemblée nationale a apporté plusieurs précisions portant sur l'exercice du pouvoir d'opposition reconnu au ministre. En commission, un amendement de M. Sacha Houlié (groupe Socialistes et apparentés) a prévu que, pour l'appréciation des risques susceptibles de résulter de la publication d'une œuvre de l'esprit, **le ministre tient compte des effets de l'écoulement du temps**, notamment lorsque les informations sont anciennes ou lorsque l'auteur n'est plus en fonction.

---

<sup>1</sup> L'instruction ministérielle sur la protection du secret de la défense nationale du 1<sup>er</sup> décembre 2021 rappelle ainsi le principe de la matérialité du secret : « L'information classifiée prend corps dans un document et le cas échéant, mise sous format électronique, s'incarne dans un support numérique (une clef USB, par exemple). Cette matérialité de l'information permet de lui apposer un marquage (un timbre de classification) et lui confère la protection du code pénal. » (page 9).

<sup>2</sup> Article 7 de la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse

En outre, le texte initial prévoit que la transmission de l'œuvre par l'agent intervient avant toute publication ou diffusion de l'œuvre, dans un **déla i de préavis fixé par décret en Conseil d'État**. Un amendement du rapporteur de la commission des lois a précisé que **le silence gardé par le ministre à l'issue de ce délai vaut absence d'opposition à la publication**.

En séance publique, le dispositif a été complété afin d'encadrer plus strictement ces délais d'instruction. **La décision d'opposition devra désormais être notifiée à l'auteur dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration**.

### **3. La position de la commission : une réponse pragmatique à des risques concrets de divulgation d'informations protégées**

#### *a) Un dispositif attendu et proportionné aux exigences de protection du secret de la défense nationale*

Le dispositif proposé vise à **combler un vide juridique en matière de prévention des atteintes portées aux informations protégées et au secret de la défense nationale**, qui participe directement à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation<sup>1</sup>.

Il tend également à **donner un cadre juridique à une pratique déjà observée au sein de plusieurs services**. Certains ont en effet indiqué au rapporteur qu'ils procèdent d'ores et déjà, de manière informelle, à la relecture de projets d'ouvrages, de récits ou de travaux que des agents ou anciens agents leur soumettent volontairement avant publication.

Il convient de rappeler que, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles, **la liberté d'expression est susceptible d'être soumise à des restrictions, qui constituent, selon l'article 10, alinéa 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, « des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale »**. Le Conseil constitutionnel juge également qu'il « *incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la liberté d'expression et de communication et, d'autre part, [...] la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* »<sup>2</sup>.

La commission relève, à cet égard, que **le dispositif proposé demeure circonscrit dans son périmètre**. Il ne s'applique qu'aux agents et anciens agents des services du « premier cercle » et uniquement aux œuvres portant sur les activités des services de renseignement. Selon les indications recueillies par le rapporteur, la DGSE, principal service concerné, estime que **le nombre de dossiers traités ne devrait pas excéder une douzaine par an pour sa direction**.

---

<sup>1</sup> *Décision du Conseil constitutionnel n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016, loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, paragr. 19.*

<sup>2</sup> *Décision du Conseil constitutionnel n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 précitée, paragr. 20.*

**Le choix d'un régime de déclaration préalable, plutôt que d'autorisation préalable, participe également de cet équilibre.** Il vise ainsi moins à interdire les prises de parole qu'à organiser **un cadre de dialogue préalable avec les auteurs afin de prévenir la divulgation d'informations dont la sensibilité est caractérisée.** Le pouvoir d'opposition du ministre n'a vocation à être exercé qu'en dernier ressort, après des échanges avec l'auteur et uniquement en cas de refus de retirer lesdites informations.

La commission estime ainsi que les restrictions portées à l'exercice de la liberté d'expression apparaissent, au regard de l'objectif poursuivi, **nécessaires, adaptées et proportionnées.**

*b) Une mise en cohérence nécessaire des délais encadrant l'exercice du pouvoir d'opposition*

L'Assemblée nationale a précisé, en commission puis en séance publique, les délais de création d'une décision implicite de non-opposition. Ces ajouts procèdent de logiques difficilement conciliables.

Le premier rattache la naissance d'une décision implicite d'absence d'opposition à l'expiration du délai de préavis avant publication, imposé à l'agent. Le second enferme l'exercice du pouvoir d'opposition dans un délai d'instruction de deux mois courant à compter de la réception de la déclaration.

Or, l'assimilation du délai d'instruction laissé à l'autorité administrative avec le délai de préavis imposé à l'agent est peu satisfaisante. **Il serait plus logique que le délai laissé à l'administration pour exercer, le cas échéant, son pouvoir d'opposition soit plus court que le délai de préavis auquel est soumis l'agent.** Une telle dissociation permettrait de conserver des marges de manœuvre afin de prolonger, à titre exceptionnel, le délai d'instruction lorsque la complexité du dossier le justifie, par exemple dans le cas d'ouvrages particulièrement volumineux ou nécessitant des échanges approfondis avec l'auteur.

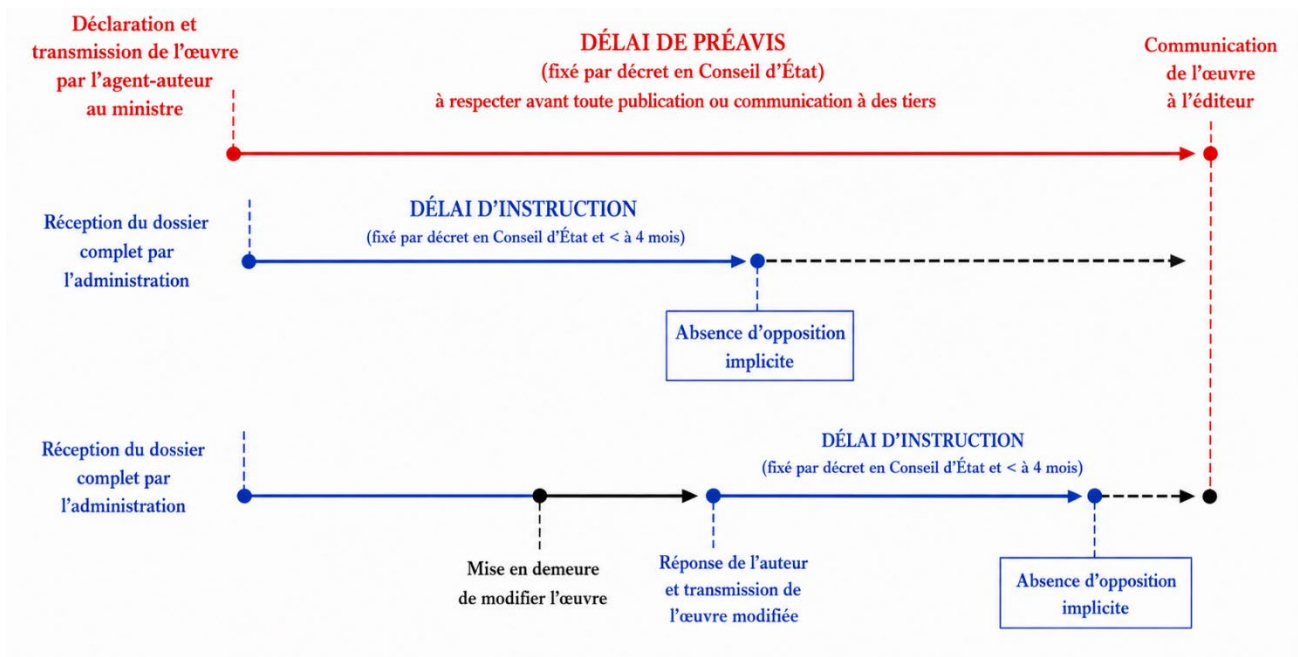
**Ces deux délais répondent, par ailleurs, à des logiques juridiques différentes,** puisque l'un est une contrainte pesant sur l'agent qui s'apprécie donc à compter de l'envoi ou du dépôt de la déclaration, et l'autre encadre la durée de l'instruction par l'administration et ne court donc qu'à compter de la réception d'un dossier complet.

**Le régime prévu aux articles R. 4122-33-3 et R. 4122-33-4 du code de la défense pour le débauchage des militaires illustre précisément cette distinction.** Le militaire doit effectuer sa déclaration au moins deux mois avant le début de l'activité envisagée, mais le délai laissé au ministre court, lui, à compter de l'enregistrement de la déclaration complète. Ce délai peut être prolongé d'un mois lorsque la complexité du dossier le justifie. L'intéressé en est informé au moins deux semaines avant l'expiration du délai initial.

En outre, **il ressort des auditions conduites par le rapporteur qu'un délai d'opposition de deux mois apparaît insuffisant au regard de l'objet de cette procédure.** L'administration doit pouvoir procéder à une analyse approfondie des risques de divulgation, engager des échanges avec l'auteur et, le cas échéant, conduire une procédure contradictoire préalable à toute décision d'opposition. Dès lors que le dispositif repose précisément sur une logique de dialogue préalable, **un délai d'instruction trop bref risquerait de vider le dispositif de son sens.**

Dans cet esprit, le rapporteur a déposé un amendement, adopté par la commission, prévoyant que **le délai au terme duquel une décision implicite de non-opposition naît du silence gardé par le ministre est fixé par un décret en Conseil d'État et ne peut excéder quatre mois.**

**Articulation, proposée par la commission, des délais applicables à la procédure de contrôle préalable**



Source : Commission des lois

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de l'article 17, **sous réserve de l'adoption de son amendement.**

### Article 18

## Extension de la technique de l'algorithme à la prévention de la criminalité organisée et faculté d'y employer des URL

L'article 18 propose une réécriture de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, qui fixe le cadre juridique de l'emploi de la technique dite « de l'algorithme ».

Tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 12 juin 2025, l'article a pour objet, d'une part, d'étendre l'emploi de cette technique à la finalité de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées et, d'autre part, de permettre l'utilisation dans les traitements algorithmiques des adresses complètes de ressources utilisées sur internet, les URL.

Approuvant les deux objectifs poursuivis par l'article 18, la commission a émis un avis favorable à son adoption, sous réserve de l'adoption de son amendement qui porte à sept jours le délai dont dispose la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) pour examiner les demandes de renouvellement d'une autorisation.

### 1. Une technique de renseignement strictement encadrée

#### a) Une technique de renseignement originale

Prévue à l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure (CSI), la technique dite « de l'algorithme » a été introduite par la loi du 24 juillet 2015 *relative au renseignement*<sup>1</sup>, d'abord à titre expérimental, avant d'être pérennisée par la loi du 30 juillet 2021<sup>2</sup>.

Elle se distingue des autres techniques de renseignement autorisées par la loi sur le territoire national en ce qu'elle n'est pas mise en œuvre à l'égard d'une personne, identifiée ou non. Il s'agit de déceler, à partir de données de connexion, des comportements suspects de personnes inconnues des services, qui sinon échapperaient aux moyens de surveillance traditionnels. Comme l'exposait la CNCTR dans son rapport annuel de 2024, la technique de l'algorithme est ainsi une « *exception au principe de la surveillance ciblée et individualisée* ».

<sup>1</sup> Article 5 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

<sup>2</sup> Article 15 de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

La technique de l'algorithme consiste en une analyse automatisée par un processus mathématique – un algorithme<sup>1</sup> – des données de connexion (ou métadonnées) transitant sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques, afin d'y déceler, à partir de paramètres déterminés, un comportement susceptible de constituer un « *signal faible* » d'une menace pesant sur la sécurité nationale.

Ainsi que le relevait Philippe Bas dans son rapport sur le projet de loi de 2015, « *un algorithme est d'abord un programme, c'est-à-dire qu'à partir de paramètres préalablement établis, il donne un résultat attendu* »<sup>2</sup>. Le traitement automatisé constitue ainsi un simple outil de croisement de données, qui applique une suite finie d'instructions, elles-mêmes fondées sur l'expérience opérationnelle des services.

Dans sa communication du 4 mai 2026, la délégation parlementaire au renseignement (DPR), exposait que ces traitements automatisés, « *loin de constituer une "boîte noire" échappant à toute maîtrise humaine, reposent au contraire sur des critères et des cas d'usage strictement ciblés* »<sup>3</sup>.

*b) Une mise en œuvre très encadrée*

Comme l'ensemble des techniques de renseignement, la mise en œuvre des traitements automatisés est subordonnée à une autorisation du Premier ministre, délivrée après avis de la CNCTR<sup>4</sup>, qui contrôle le respect des principes de nécessité et de proportionnalité consacrés à l'article L. 801-1 du CSI.

L'autorisation initiale est délivrée pour une durée de deux mois, et peut être renouvelée ensuite pour des périodes de quatre mois.

Ces traitements ne peuvent être mis en œuvre qu'à la demande des services spécialisés de renseignement<sup>5</sup>, soit les services dits du « premier cercle », et par un tiers, le groupement interministériel de contrôle (GIC).

---

<sup>1</sup> Le dictionnaire Larousse (éd. 2026) définit l'algorithme comme un « ensemble de règles opératoires dont l'application permet de résoudre un problème énoncé au moyen d'un nombre fini d'opérations. Un algorithme peut être traduit, grâce à un langage de programmation, en un programme exécutable par un ordinateur. »

<sup>2</sup> *Rapport n° 460 (2014-2015) de M. Philippe Bas sur le projet de loi relatif au renseignement, fait au nom de la commission des lois du Sénat, mai 2015, page 88.*

<sup>3</sup> *Communication de la délégation parlementaire au renseignement, 4 mai 2026.*

<sup>4</sup> *Bien que l'article L. 851-3 du CSI ne l'impose pas, ces avis ont toujours été rendus en formation plénière.*

<sup>5</sup> *Il s'agit de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), de la direction du renseignement militaire (DRM), de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et du service « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (TRACFIN).*

Initialement réservé à la seule finalité de prévention du terrorisme, l'emploi des traitements algorithmiques a été étendu, à titre temporaire et jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2028, aux finalités prévues au 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article L. 811-3 par la loi du 25 juillet 2024<sup>1</sup> : la défense et la promotion de « *l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale* » (1<sup>o</sup> de cet article) et des « *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* » (2<sup>o</sup>).

La mise en œuvre de la technique de l'algorithme est entourée de **garanties particulières**.

Le II de l'article L. 851-3 du CSI prévoit que la CNCTR « *dispose d'un accès permanent, complet et direct à ces traitements ainsi qu'aux informations et données recueillies* » et qu'elle est informée de toute modification apportée aux traitements et à leurs paramètres.

Ces traitements font l'objet d'une vigilance particulière de la part de la CNCTR. Cette dernière « *examine attentivement le paramétrage et le fonctionnement du projet d'algorithme, qui donnent lieu à des échanges itératifs avec le GIC et le service afin d'ajuster les paramètres, voire les modélisations envisagées* »<sup>2</sup>. Bien que les textes ne l'imposent pas, la commission est, en pratique, associée aux travaux de conception des traitements automatisés menés par le GIC et le service demandeur, afin d'en sécuriser le paramétrage.

En outre, les services de renseignement n'ont pas accès aux données utilisées. Ils ne peuvent avoir accès qu'aux données à l'origine d'une alerte (ou *hit*), à l'issue d'une procédure dite « de levée d'anonymat ». Il s'agit d'une seconde procédure d'autorisation donnée par le Premier ministre, après avis de la CNCTR, pour chaque alerte (IV de l'article L. 851-3).

Cette procédure a principalement pour objet d'exercer un contrôle sur le nombre de signalements générés par le traitement automatisé et d'éviter, dans l'éventualité d'un dysfonctionnement de l'algorithme, l'accès incontrôlé à un grand nombre de données.

La CNCTR dispose, depuis ses locaux, d'un accès direct aux données recueillies par les services de renseignement à l'issue de la procédure de levée d'anonymat.

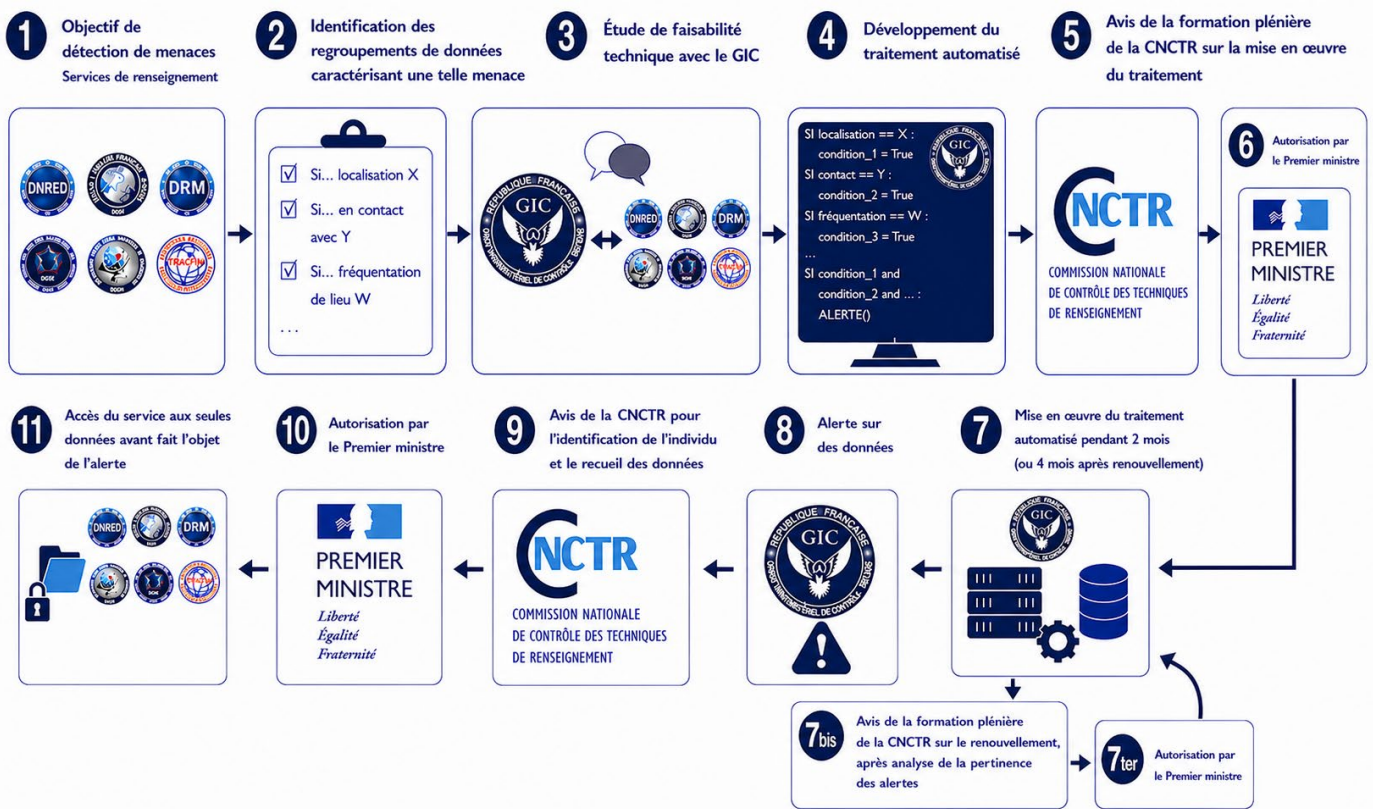
Enfin, les données recueillies doivent être exploitées dans un délai de soixante jours, et détruites à l'expiration de ce délai. Les données utilisées et n'ayant pas donné lieu à une alerte sont détruites immédiatement.

---

<sup>1</sup> Article 6 de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire adressé par le rapporteur.

## Le processus d'autorisation et de mise en œuvre de l'algorithme



Source : délégation parlementaire au renseignement

Ce cadre juridique a conduit la CNCTR à conclure que l'usage de l'algorithme « ne fait pas de cette technique une surveillance de masse, puisqu'il ne permet pas aux services de renseignement de connaître les occupations d'une multitude de personnes précisément identifiées ou identifiables »<sup>1</sup>.

c) Une technique présentant un intérêt réel en dépit d'un nombre de traitements encore limité

Dans sa communication précitée, la DPR exposait que « la technique de l'algorithme présente un intérêt réel au regard de l'évolution des menaces, désormais plus diffuses, à l'image de la menace terroriste ».

Le nombre de traitements automatisés demeure relativement limité : huit algorithmes ont été mis en service depuis 2017 et six sont encore en fonctionnement.

La DPR expliquait le recours encore limité aux traitements automatisés « par le temps nécessaire à la conception, estimé à environ dix-huit mois, ainsi que l'importante mobilisation de ressources humaines ». En outre, la difficulté technique liée à la conception d'un programme informatique destiné à la

<sup>1</sup> CNCTR, 9<sup>e</sup> Rapport d'activité - 2024, p. 182.

détection de comportements suspects, tout en garantissant la pertinence des alertes, ne doit pas être sous-estimée.

Si, pour la DPR, « le retour d'expérience apparaît toutefois encore inégal selon les finalités poursuivies, tous les algorithmes n'ayant pas donné, à ce stade, les résultats escomptés », elle estime néanmoins « qu'il serait prématuré d'en tirer des conclusions définitives, compte tenu du temps requis pour le calibrage des traitements ». Les évolutions récentes, et parfois contrariées (cf. *infra*), du cadre juridique de la technique de l'algorithme constituent également un facteur ayant pu limiter la mise en œuvre de nouveaux traitements automatisés.

*d) Une exploitation des URL et une extension à la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées remises en cause par le Conseil constitutionnel*

Dès 2020, les services de renseignement ont pointé l'intérêt opérationnel de l'exploitation des adresses complètes de ressources utilisées sur internet, les URL (*Uniform resource locator*)<sup>1</sup>, qui constituent une donnée issue de la navigation en ligne.

Ces données d'URL présentent toutefois la spécificité de constituer des données dites « mixtes »<sup>2</sup>, susceptibles de révéler à la fois des informations techniques de connexion et des éléments relatifs au contenu des correspondances ou aux centres d'intérêt des utilisateurs.

L'étude d'impact du présent projet de loi rappelle, à cet égard, que « l'immense majorité des communications empruntent désormais le réseau Internet et non les réseaux téléphoniques classiques » et que, par conséquent, « les simples données de connexion, majoritairement issues de la téléphonie classique, ne sont plus suffisantes à l'heure où le recours à des solutions utilisant Internet se développe »<sup>3</sup>. Leur exploitation ouvrirait également de nouvelles perspectives pour l'utilisation des algorithmes, à l'instar de la détection et de la prévention des cyberattaques.

C'est au regard de ces considérations que la loi du 30 juillet 2021 a permis le recours aux URL.

**Cette faculté a toutefois été remise en cause par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025.**

---

<sup>1</sup> Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'application de l'article L. 851-3 du CSI, transmis le 30 juin 2020.

<sup>2</sup> La qualification de « données mixtes » concernant les URL a été retenue autant par la Commission nationale informatique et libertés (délibération n° 2015-455 du 17 décembre 2015) que la CNCTR (délibération n° 1/2016 du 14 janvier 2016).

<sup>3</sup> Étude d'impact, p. 265.

Le Conseil constitutionnel était saisi de l'article 15 de la loi *visant à sortir la France du piège du narcotrafic* qui permettait le recours à la technique de l'algorithme au titre de la finalité de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées (prévue au 6° de l'article L. 811-3 du CSI).

Si le Conseil constitutionnel s'était prononcé sur le cadre juridique de la technique de l'algorithme en 2015<sup>1</sup>, il n'avait pas eu à connaître des modifications apportées par la loi du 30 juillet 2021.

En application de sa jurisprudence dite « Nouvelle-Calédonie »<sup>2</sup>, le Conseil constitutionnel a examiné la conformité à la Constitution non seulement des dispositions de la loi dont il était saisi, mais également des dispositions déjà en vigueur qu'elles modifiaient. Il a ainsi statué, de manière générale, sur le recours aux URL dans le cadre de la technique de l'algorithme.

Le Conseil constitutionnel a relevé que par l'exploitation des URL, les traitements algorithmiques permettent « *de procéder à grande échelle à l'analyse systématique et automatisée de données qui sont susceptibles de porter sur le contenu des correspondances échangées ou des informations consultées dans le cadre de ces communications* » (paragr. 127).

Il a jugé qu'en « *autorisant, de manière générale et indifférenciée, sur l'ensemble des données transitant par les réseaux des opérateurs de communications électroniques, le recours à de tels traitements algorithmiques pour la détection des connexions susceptibles de révéler certaines menaces relatives à la criminalité et à la délinquance organisées, sans autre condition tenant notamment à la nature des données révélées par les adresses complètes de ressources utilisées sur internet* », le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de prévention des infractions et le droit au respect de la vie privée (paragr. 128).

Il a donc déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article 15 de la loi et, selon le même raisonnement, les dispositions alors en vigueur de l'article L. 851-3 du CSI qui permettaient le recours aux URL.

Le commentaire de la décision précise que c'est « *l'indétermination des données susceptibles d'être analysées par les traitements algorithmiques – en l'absence de tout critère fixé sur ce point par le législateur – qui, rapportée à l'ampleur potentielle de tels traitements* » a conduit le Conseil constitutionnel à censurer les dispositions dont il était saisi<sup>3</sup>. S'agissant des URL, le commentaire relève que « *le caractère particulièrement intrusif et massif d'une possibilité de recherche par algorithme sur des "URL" n'était pas compensé par l'édiction de critères légaux relatifs, par exemple, au type de paramétrage dont ces traitements algorithmiques devraient faire l'objet ou à la sélection des données susceptibles d'être traitées* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, cons. 58 à 60.

<sup>2</sup> Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, cons. 10.

<sup>3</sup> Commentaire de la décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, p. 16.

<sup>4</sup> Id., p. 17.

Le commentaire précise toutefois que le Conseil constitutionnel « *n'a pas entendu opposer une interdiction définitive du recours aux traitements algorithmiques, même pour traiter des "URL"* » mais qu'il a entendu subordonner le recours aux URL « *à un encadrement nettement plus précis des types de données susceptibles d'être recueillies, par le législateur lui-même (et non en reportant les garanties sur la seule effectivité du contrôle confié à la CNCTR)* »<sup>1</sup>.

## 2. Le projet de loi

L'article 18 a pour objet de réintégrer les URL parmi les données susceptibles de faire l'objet d'un traitement algorithmique et d'étendre l'emploi de cette technique à la finalité de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées.

Le Gouvernement a néanmoins fait le choix de proposer une réécriture intégrale de l'article L. 851-3 du CSI, visant à en clarifier la structure et à prévoir de nouvelles garanties.

### *a) L'extension à la finalité de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées*

Comme dans sa version actuelle, le I de l'article L. 851-3 proposé limite le recours à la technique de l'algorithme aux services spécialisés de renseignement ainsi qu'à certaines finalités, auxquelles il ajoute la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées (6° de l'article L. 811-3 du CSI).

La portée de cet ajout est précisée, au même I, en ce qui concerne les menaces que les paramètres des traitements algorithmiques pourront détecter : il s'agit des menaces « *relatives à la criminalité organisée et à la délinquance organisée portant sur des délits punis de dix ans d'emprisonnement en tant qu'elles concernent le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes et de produits explosifs, l'importation et l'exportation de ces marchandises prohibées ainsi que le blanchiment et le recel du produit, des revenus et des choses provenant de ces infractions* ».

Ces dispositions reprennent quasiment à l'identique celles de l'article 15 de la loi *visant à sortir la France du piège du narcotrafic* : l'unique différence tient à la mention du recel, qui constitue un ajout par rapport à la rédaction précédente.

**Le caractère expérimental de l'extension de l'utilisation de la technique de l'algorithme pour les finalités autres que la prévention du terrorisme n'est pas remis en cause.** En revanche, le terme de cette expérimentation est repoussé d'un an, au 1<sup>er</sup> juillet 2029 (II de l'article 18), par rapport à l'échéance fixée par l'article 6 de la loi du 25 juillet 2024.

---

<sup>1</sup> *Commentaire de la décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, p. 18.*

Le IV de l'article 18 prévoit, comme l'article 6 de la loi du 25 juillet 2024, la remise, six mois avant cette échéance, d'un rapport au Parlement à ce sujet. Le même IV de l'article 18 reprend également la disposition de la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France imposant la remise d'un rapport au Parlement sur l'extension de la technique de l'algorithme aux finalités du 1<sup>o</sup> et du 2<sup>o</sup> de l'article L. 811-3 du CSI (défense nationale et ingérences étrangères) avant le 1<sup>er</sup> juillet 2026. Par conséquent, le III de l'article 18 abroge le II et le III de l'article 6 et le III de l'article 9 de la loi du 25 juillet 2024.

*b) L'utilisation des URL*

Le II de la rédaction proposée de l'article L. 851-3 a trait aux données utilisées. Il ajoute aux données de connexion les adresses complètes de ressources utilisées sur internet (ou URL) « *lorsqu'elles sont nécessaires pour détecter les connexions susceptibles de révéler une ingérence ou une menace* » mentionnée au I.

Le III de la rédaction proposée rappelle que les paramètres de conception du traitement algorithmique sont « *pertinents et définis en adéquation avec la finalité poursuivie* ».

Il définit précisément la nature des informations ou ressources auxquelles doivent renvoyer les URL susceptibles d'être exploitées, en retenant trois cas de figure :

- les URL dirigeant vers des ressources dont l'objet est en rapport avec les menaces ou ingérences visées ;
- celles dirigeant vers des ressources dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont utilisées pour les menaces ou les ingérences visées ;
- celles dont les caractéristiques techniques révèlent une menace ciblée.

Ce faisant, les dispositions proposées n'opèrent pas de distinction entre les composantes des URL relevant des données de connexion et celles susceptibles de révéler le contenu des correspondances ou des informations consultées.

En effet, les services de renseignement soulignent qu'une segmentation technique des URL en fonction de leurs différentes composantes s'avérerait non seulement techniquement irréalisable mais également, à la supposer possible, de nature à priver d'intérêt leur utilisation, dès lors notamment que les adversaires exploiteraient nécessairement une telle faille.

*c) Les conditions d'autorisation*

Le IV de la rédaction proposée de l'article L. 851-3 régit la procédure d'autorisation des traitements automatisés.

Il y est prévu que les demandes sont examinées par la formation plénière de la CNCTR - ce qui correspond à la pratique actuelle.

Les délais dans lesquels la commission rend son avis sont portés à trente jours et à quarante-cinq jours en cas d'utilisation d'URL<sup>1</sup>.

Si cet allongement est en apparence important, au regard du délai actuel de soixante-douze heures prévu à l'article L. 821-3 du CSI (qui est le délai de droit commun), à l'expiration duquel l'avis est « *réputé rendu* », sa portée ne doit pas être exagérée.

En pratique, compte tenu de la complexité de cette technique, les délais actuels ne sont pas respectés pour les demandes d'avis portant sur des traitements algorithmiques. Ces demandes d'avis interviennent en outre au terme d'un long processus de conception auquel la CNCTR est associée (cf. *supra*).

Constitue en revanche une nouveauté la disposition prévoyant qu'en cas d'absence d'avis de la commission dans les délais impartis, l'autorisation du Premier ministre ne peut être exécutée avant que la formation spécialisée compétente du Conseil d'État ait été saisie et ait statué, selon la procédure applicable en cas d'avis défavorable de la CNCTR prévue par l'article L. 821-1 du CSI<sup>2</sup>.

En ce qui concerne les demandes de renouvellement d'autorisation, le délai dont dispose la commission pour rendre son avis est fixé à soixante-douze heures, contre vingt-quatre heures actuellement<sup>3</sup>. Les conséquences de l'absence d'avis de la CNCTR dans ce délai ne sont pas précisées, si bien que les dispositions de droit commun prévues par l'article L. 821-3 du CSI sont applicables : l'avis de la commission est réputé rendu et le Premier ministre peut délivrer l'autorisation dans les conditions fixées par cet article.

Les délais d'autorisation sont fixés au VII de la rédaction proposée de l'article L. 851-3 qui prévoit, comme aujourd'hui, une durée initiale de deux mois puis de quatre mois pour les renouvellements.

Il est précisé que la demande de renouvellement comporte, comme dans la rédaction actuelle de l'article L. 851-3, un relevé du nombre de détections par le traitement automatisé et une analyse de la pertinence de ces détections. Il y est ajouté, en cas d'utilisation des URL, « *une actualisation de la nécessité et de la proportionnalité du recours à ces adresses* », ce qui ne constitue que la traduction des principes de nécessité et de proportionnalité.

---

<sup>1</sup> Initialement fixés à sept jours dans l'avant-projet de loi transmis au Conseil d'État, ces délais ont été allongés conformément à son avis du 26 mars 2026 (point 46).

<sup>2</sup> En l'état du droit, et comme pour les autres techniques de renseignement, lorsque la CNCTR ne transmet pas son avis dans le délai imparti, son avis est réputé rendu et le Premier ministre peut délivrer l'autorisation (article L. 821-3).

<sup>3</sup> Le Gouvernement n'a pas suivi la recommandation de la CNCTR et du Conseil d'État tendant à le porter à sept jours.

Enfin, le IX de la rédaction proposée de l'article L. 851-3 écarte, comme le fait déjà la rédaction actuelle de cet article, la possibilité d'utiliser la procédure d'urgence prévue à la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 821-1 du CSI, qui permet, dans l'éventualité d'un avis défavorable de la CNCTR, une mise en œuvre immédiate de la technique de renseignement, sans attendre la décision du Conseil d'État.

*d) L'exécution des traitements*

Le V de la rédaction proposée de l'article L. 851-3 fixe les conditions de l'exécution des traitements automatisés.

Comme actuellement, il est précisé que les algorithmes ne peuvent être mis en œuvre que par un service du Premier ministre, en l'espèce le GIC.

Trois autres garanties sont prévues.

En premier lieu, il est rappelé que leur exécution « *ne permet ni de recueillir d'autres données que celles correspondant à leurs paramètres de conception ni, en dehors de la procédure [de levée d'anonymat], l'identification des personnes auxquelles ces données se rapportent* » et que les données n'étant pas susceptibles de révéler une ingérence ou une menace sont détruites immédiatement.

En deuxième lieu, il est rappelé qu'en dehors de la procédure de levée d'anonymat, « *aucun service spécialisé de renseignement ne peut accéder aux données utilisées par les traitements automatisés* ».

Cette précision, qui ne figure actuellement pas à l'article L. 851-3 du CSI, procède en réalité de l'économie même du dispositif, qui obéit à un principe d'étanchéité entre la mise en œuvre des algorithmes par le GIC et les services de renseignement. En effet, l'existence d'une procédure de levée d'anonymat pour accéder aux données liées à une alerte implique nécessairement que ces services ne puissent pas avoir accès d'une autre manière aux données soumises aux algorithmes.

L'interdiction d'accès aux données utilisées par les traitements algorithmiques affirmée par cette disposition doit en outre être lue comme ne portant que sur l'exemplaire de ces données faisant l'objet d'un tel traitement. Elle est sans préjudice de la faculté, pour le service demandeur, d'avoir accès à certaines de ces données de connexion par la mise en œuvre d'une autre technique de renseignement.

En dernier lieu, il est précisé que la CNCTR dispose d'un accès « *permanent, complet et direct à ces traitements ainsi qu'aux données utilisées* ».

Il s'agit ici d'un ajout par rapport au droit existant, qui étend la portée du contrôle exercé par la commission en lui reconnaissant un accès aux données soumises aux algorithmes (et non seulement aux données ayant donné lieu à une alerte).

En outre, comme dans le droit actuel, elle est informée de toute modification apportée aux traitements et paramètres et peut émettre des recommandations<sup>1</sup>.

*e) La procédure de levée d'anonymat en cas d'alerte*

Le VI de la rédaction proposée de l'article L. 851-3 régit la procédure de levée d'anonymat en cas d'alerte.

Cette procédure, qui consiste en une autorisation délivrée par le Premier ministre après avis de la CNCTR, est identique à celle prévue par l'article L. 851-3 dans sa rédaction actuelle, à deux exceptions.

D'une part, il est précisé que seul un service du Premier ministre - le GIC - est habilité à réaliser les opérations d'identification des personnes concernées et à procéder au recueil des données, ce qui consacre la pratique existante.

D'autre part, il est prévu que l'accès de la CNCTR aux données recueillies dans le cadre de la procédure de levée d'anonymat est non seulement, comme aujourd'hui, « *permanent, complet et direct* » mais également « *immédiat* ». Cet ajout, qui désigne la faculté pour la commission d'accéder à ces données à partir de ses locaux, sans qu'il soit besoin de se rendre sur place, « *consacre une pratique qui a toujours prévalu en matière d'algorithmes* »<sup>2</sup>.

Le VI rappelle que les données doivent être exploitées dans un délai de soixante jours à compter de leur recueil et sont détruites à l'issue de ce délai.

### **3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

La commission des lois de l'Assemblée nationale, à laquelle l'examen de l'article 18 a été délégué au fond, a adopté six amendements, dont deux rédactionnels.

À l'initiative de Sacha Houlié (Socialistes et apparentés), la commission a précisé, au II de l'article L. 851-3 du CSI dans sa version proposée par le présent article, que les URL ne peuvent être utilisées que lorsqu'elles sont « *strictement* » nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis. La portée d'un tel ajout paraît très limitée dès lors que cette exigence procède d'ores et déjà des principes de nécessité et de proportionnalité rappelés par ces dispositions.

Deux amendements de sa rapporteure, Sabine Thillaye (Les Démocrates) visent à préciser les conditions d'autorisation des traitements algorithmiques et de renouvellement de cette autorisation.

L'amendement CL46 a apporté une modification de cohérence du IV de l'article L. 851-3 du CSI. Elle vise à clarifier que la disposition prévoyant qu'en cas d'absence d'avis de la CNCTR dans les délais impartis,

---

<sup>1</sup> Ces recommandations obéissent au régime prévu par les articles L. 833-6 à L. 833-8 du CSI.

<sup>2</sup> Réponse de la CNCTR au questionnaire adressé par le rapporteur.

l'autorisation du Premier ministre ne peut être exécutée sans que la formation spécialisée compétente du Conseil d'État n'ait été saisie, s'applique également lorsque le traitement utilise des URL (cas dans lequel le délai dont dispose la CNCTR pour statuer est de quarante-cinq jours).

L'amendement CL45 porte sur les conditions de renouvellement de l'autorisation. Il insère à la fin du V de la rédaction proposée de l'article L. 851-3 un alinéa prévoyant que si, à l'occasion d'une demande de renouvellement d'un traitement algorithmique, « *les paramètres de conception ne sont pas strictement identiques et présentent une modification importante* », la demande d'autorisation doit être examinée selon les délais prévus pour une première demande, soit trente ou quarante-cinq jours au lieu de soixante-douze heures.

La commission a enfin adopté un amendement présenté par Jérémie Jordanoff (Écologiste et social) qui complète le IV de l'article 18, qui est relatif aux rapports remis au Parlement au sujet de l'extension des finalités au titre desquelles la technique de l'algorithme peut être mise en œuvre. L'amendement insère une phrase précisant que la DPR est rendue destinataire d'une version de ces rapports « *comportant les exemples de mise en œuvre des algorithmes* ». Il s'agit de la reprise d'une disposition figurant aujourd'hui au III de l'article 6 de la loi du 25 juillet 2024, qui avait été introduite par la commission des lois du Sénat à l'initiative de son rapporteur, Agnès Canayer.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification le texte de la commission.

#### **4. La position de la commission**

La commission a approuvé l'extension du recours à la technique de l'algorithme à la finalité de prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ainsi que l'utilisation des URL.

En ce qui concerne les URL, elle a relevé que l'intégration de ces données présentait un intérêt opérationnel majeur pour les services de renseignement, notamment en matière de prévention et de détection des cyberattaques. Elle a relevé que cette augmentation des capacités d'action des services de renseignement est rendue nécessaire par l'accroissement des menaces auxquelles est confronté notre pays.

La typologie proposée pour les URL susceptibles de faire l'objet d'un traitement algorithmique paraît pertinente et répond aux exigences formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 12 juin 2025.

Le rapporteur relève toutefois que le choix du Gouvernement de proposer une nouvelle rédaction de l'article L. 851-3 s'est traduit par un alourdissement notable de ses dispositions.

Il observe que la majeure partie des nouvelles dispositions consiste en la consécration de pratiques existantes ou bien en l'explicitation d'éléments qui procèdent nécessairement de l'économie du dispositif actuel. D'autres dispositions déclinent, de manière quelque peu superfétatoire, les principes de nécessité et de proportionnalité affirmés par l'article L. 801-1 du CSI. S'il en résulte de nombreuses redondances, le rapporteur comprend que ce choix procède du souhait du Gouvernement, face au caractère quelque peu imprévisible de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de mettre en évidence le plus grand nombre de garanties.

Il résulte néanmoins de l'article 18 un net renforcement des prérogatives de la CNCTR, dont les moyens de contrôle sont accrus. Il en va notamment ainsi de son accès « *permanent, complet et direct* » aux « *données utilisées* » par les traitements automatisés, et non plus seulement aux données recueillies à l'issue d'une alerte. L'effectivité du contrôle de la commission dépendra également des moyens mis à sa disposition. Son président a indiqué, à cet égard, que la CNCTR « *s'estime actuellement en limite de sa capacité à exercer sa mission ; une augmentation du nombre d'algorithmes et de la charge correspondante de contrôle accentuera cet état* »<sup>1</sup>.

Le régime de la modification des traitements automatisés, en cours d'exécution ou à l'occasion du renouvellement de leur autorisation, a fait l'objet de longs débats à l'Assemblée nationale. Ceux-ci ont donné lieu, à l'initiative de la rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, à la précision selon laquelle une nouvelle procédure d'autorisation doit être menée lorsque « *les paramètres de conception ne sont pas strictement identiques et présentent une modification importante* ».

À la lumière des travaux menés par le rapporteur, il s'avère qu'il n'existe à ce jour aucune difficulté en la matière.

Comme l'exposait la CNCTR, dans le silence des dispositions actuelles, qui prévoient une information systématique de la commission sur toute modification – même mineure – des traitements, « *la pratique établie entre la commission et ces services a permis de distinguer les modifications dont l'ampleur et l'effet sont suffisamment mineurs pour ne relever que d'une simple information de celles qui appellent un avis préalable* »<sup>2</sup>, et donc une nouvelle autorisation du Premier ministre, qui peut prendre la forme d'une demande de renouvellement.

D'autres modifications encore peuvent, par leur ampleur, s'apparenter à la mise en œuvre d'un nouvel algorithme, et faire l'objet de la procédure d'autorisation correspondante. Il en va ainsi, par exemple, de l'ajout d'une nouvelle finalité ou d'une modification de l'objet du traitement. À l'avenir, tel serait également le cas de l'intégration d'URL dans un algorithme qui jusqu'alors ne traitait pas de telles données.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire adressé par le rapporteur.

<sup>2</sup> Idem.

Au regard de ces éléments, et au-delà de la clarification de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, le rapporteur s'est interrogé sur la nécessité même pour le législateur de préciser le régime de la modification des traitements algorithmiques, qui paraît d'ores et déjà bien établi. Ses contours pourraient, à la rigueur, être précisés par la jurisprudence, étant rappelé que la loi ne saurait prévoir et régler tous les cas de figure.

Le rapporteur partage également la préoccupation du Gouvernement quant au risque que toute modification d'un paramètre soit regardée comme nécessitant une nouvelle autorisation.

Or, du fait de la nature même des algorithmes, il est fréquent que leurs paramètres soient modifiés en cours d'exécution, dans les limites permises par l'autorisation de mise en œuvre, afin d'assurer la pertinence de ces traitements (à l'instar, par exemple, de l'actualisation de la liste des numéros de téléphone d'intérêt parmi les paramètres d'un algorithme).

La capacité d'apporter rapidement des modifications mineures aux paramètres d'un algorithme devrait s'avérer d'autant plus nécessaire en cas d'utilisation des URL, qui sont susceptibles d'évoluer en fonction du comportement des adversaires. Tel serait notamment le cas d'un traitement qui aurait pour objet, à partir d'URL prédéterminées, de détecter des cyberattaques : la seule mise à jour des URL recherchées, afin de tenir compte d'une évolution du mode opératoire de ces attaques, ne saurait justifier une nouvelle autorisation et, partant, un délai d'au moins quarante-cinq jours.

Il en irait autrement de modifications plus substantielles, dont la portée est telle qu'elles nécessiteraient une modification de l'autorisation, voire s'apparenteraient à une demande nouvelle (cf. *supra*).

Pour ces raisons, le rapporteur a estimé préférable de ne pas bouleverser ces équilibres et de conserver une certaine souplesse dans le régime de la modification des traitements, qui repose sur une appréciation au cas par cas, par la CNCTR, de la portée de ces modifications.

Son amendement COM-2 propose ainsi la suppression des dispositions ajoutées par l'Assemblée nationale en la matière.

Conformément à l'avis de la CNCTR et du Conseil d'État, son amendement porte à sept jours, au lieu de soixante-douze heures dans le dispositif proposé et de vingt-quatre heures dans le droit actuel, la durée du délai dont disposerait la CNCTR pour se prononcer sur la demande de renouvellement d'un algorithme.

Un tel allongement du délai paraît justifié eu égard à la complexité de l'instruction de certaines demandes de renouvellement, notamment lorsqu'elles s'accompagnent de modifications des paramètres de conception d'un traitement qui nécessitent une nouvelle instruction de la part de la commission.

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de l'article 18, sous réserve de l'adoption de son amendement.

#### *Article 19*

### **Procédure d'autorisation préalable à l'exercice d'une activité pour le compte d'une entité étrangère**

L'article 19 instaure une obligation de déclaration préalable à la charge des personnes ayant exercé au sein de certaines zones à régime restrictif et détenant de ce fait des savoir-faire ou des connaissances d'importance critique, lorsqu'elles envisagent d'exercer, à titre lucratif, une activité pour le compte d'une entité étrangère.

La commission souscrit à l'objectif poursuivi par ce dispositif, destiné à prévenir les phénomènes de débauchage. Elle a par conséquent donné un avis favorable à cet article, sous réserve de l'adoption d'un amendement revenant sur un alinéa introduit par l'Assemblée nationale.

#### **1. Une politique de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation encore insuffisamment armée face à l'essor des stratégies de captation de compétences sensibles**

*a) Une protection principalement fondée sur le contrôle de l'accès aux lieux de recherche sensibles*

Le potentiel scientifique de la Nation figure parmi les **intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article 410-1 du code pénal**.

Dans ce cadre, la politique de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (PPST) a pour objet de **préserver les savoirs, savoir-faire et technologies sensibles détenus par les établissements publics et privés**. Elle vise à prévenir leur détournement ou leur captation lorsqu'ils sont susceptibles :

- de porter atteinte aux intérêts économiques de la Nation (risque 1 dit « R1 ») ;

- de contribuer au renforcement d'arsenaux militaires étrangers ou d'affaiblir les capacités de défense nationales (risque 2 dit « R2 ») ;
- de favoriser la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs dans les domaines nucléaire, balistique, chimique ou biologique (risque 3 dit « R3 ») ;
- d'être utilisés à des fins terroristes, sur le territoire national ou à l'étranger, y compris dans le domaine radiologique (risque 4 dit « R4 »)<sup>1</sup>.

Pour répondre à ces menaces, **le dispositif de PPST repose, en premier lieu, sur une logique de protection physique des lieux dans lesquels sont produits ou détenus les savoirs critiques.**

À cette fin, **des espaces à accès réglementé peuvent être créés au sein d'un service, d'un établissement ou d'une entreprise.** Ces espaces de recherche ou de production, **qualifiés de « zones à régime restrictif » (ZRR) par l'article R. 413-5-1 du code pénal**, accueillent des activités qui justifient une protection particulière au regard des quatre catégories de risques précédemment identifiées.

Concrètement, une ZRR peut correspondre à un bâtiment, un laboratoire ou encore un étage de bureaux. Il en existe à ce jour près de 1 700 dans plus de 400 établissements, pour la plupart des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, mais également plusieurs entreprises privées (base industrielle et technologique de défense, *start-ups* ou autres acteurs en matière de technologies de rupture).

Sur le plan juridique, **la ZRR constitue une catégorie particulière de zone protégée au sens de l'article 413-7 du code pénal.** À ce titre, toute visite doit être autorisée par le chef du service, de l'établissement ou de l'entreprise concerné, conformément à l'article R. 413-5 du code pénal. Le régime applicable aux ZRR prévoit un contrôle plus approfondi lorsque l'accès est sollicité pour l'exercice d'une activité professionnelle ou assimilée (stage, doctorat, formation, participation à une activité de recherche ou prestation de service). Dans ces hypothèses, le II de l'article R. 413-5-1 du même code subordonne l'accès à une autorisation délivrée par le responsable de la ZRR, après avis favorable du ministre.

L'intrusion non autorisée est punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, en vertu de l'article 413-7 du code pénal.

**La PPST procède, en deuxième lieu, à l'identification des « secteurs scientifiques et techniques protégés » soit des domaines scientifiques et techniques considérés comme exposés aux quatre risques précités<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> *Instruction interministérielle relative à la mise en œuvre du dispositif de protection du potentiel scientifique et technique de la nation datée du 28 avril 2025, page 7.*

<sup>2</sup> *Ces secteurs sont définis par l'annexe I de l'arrêté du 3 juillet 2012 relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la Nation.*

Cette seconde logique vise à étendre la vigilance exercée à certaines activités stratégiques, indépendamment du lieu précis dans lequel elles sont exercées.

Les unités de recherche ou de développement relevant de ces secteurs sont considérées comme des « unités protégées ». Le responsable de l'unité est alors chargé de définir et de mettre en œuvre les mesures de protection. Cette protection demeure toutefois moins contraignante que celle applicable aux ZRR. En effet, l'accès à ces unités protégées n'est pas soumis à un régime d'autorisation préalable spécifique et relève essentiellement du règlement intérieur de la structure.

**En troisième lieu, la politique de PPST mobilise des instruments complémentaires destinés à contrôler la circulation des connaissances et à limiter les risques de fuite d'informations sensibles.** Elle comprend ainsi :

- un **contrôle préalable de certaines coopérations scientifiques internationales** ;
- des **politiques de protection de l'information**, telles que le marquage des documents ou les mesures de sécurité des systèmes d'information.

*b) Une politique conçue pour protéger les lieux de recherche davantage que les détenteurs de compétences critiques*

Les autorités constatent une intensification des **stratégies étrangères de captation de compétences, désormais « de plus en plus offensives et décomplexées »**<sup>1</sup>, notamment par le biais de pratiques de débauchage ciblant des experts français dans certains domaines stratégiques, en particulier de chercheurs, tant en activité que retraités<sup>2</sup>. Certaines spécialités particulièrement sensibles exposent à des risques en matière de terrorisme, notamment radiologique, ainsi que de prolifération d'armes de destruction massive<sup>3</sup>.

Or, les services du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) entendus par le rapporteur rappellent que **les dispositifs existants, s'ils assurent une protection efficace contre les intrusions physiques, sont encore limités face aux transferts humains de compétences.**

D'une part, **les dispositifs de contrôle déontologique de la fonction publique demeurent centrés sur la prévention des conflits d'intérêts et non sur la protection des intérêts fondamentaux de la Nation.** Aucun motif tiré de la protection de ces intérêts ne permet actuellement de s'opposer à une demande de cessation temporaire d'activité ou de cumul d'activités.

---

<sup>1</sup> Réponse du SGDSN au questionnaire du rapporteur

<sup>2</sup> Un rapport de l'OPECST de 2019 constatait déjà de telles stratégies au sein des ZRR : *Rapport n° 402 (2018-2019) de MM. Gérard Longuet, sénateur et Cédric Villani, député, sur les zones à régime restrictif (ZRR) dans le cadre de la protection du potentiel scientifique et technique de la nation, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, déposé le 21 mars 2019, page 14.*

<sup>3</sup> Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, pages 271 à 273.

D'autre part, les instruments répressifs présentent des limites importantes dans ce type de situation. Certes, **les articles 411-5 à 411-8 du code pénal répriment le fait d'entretenir des intelligences avec une puissance étrangère ou de livrer des informations et documents portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation**. Toutefois, l'établissement de la preuve peut s'avérer particulièrement délicat lorsque les nouvelles fonctions sont exercées à l'étranger. Surtout, **ces incriminations ne permettent d'intervenir, par définition, qu'après la réalisation du transfert de compétences**.

La précédente loi de programmation militaire a précisément cherché à répondre à cette difficulté dans le secteur de la défense. **Les articles L. 4122-11 à L. 4122-13 du code de la défense** ont ainsi instauré une obligation déclarative applicable à certains agents du ministère des armées envisageant d'exercer une activité lucrative pour le compte d'une entité étrangère. Le ministre dispose à cet égard d'un pouvoir d'opposition<sup>1</sup>.

Comme le relevait François-Noël Buffet, rapporteur pour avis de la commission des lois, ce dispositif répondait au constat selon lequel *« certains de ces personnels ont acquis au cours de l'exercice de leurs fonctions un savoir-faire et des compétences très spécifiques que des puissances étrangères peuvent être tentées d'attirer »*. Il soulignait notamment que *« la presse s'est faite l'écho du recrutement d'anciens pilotes de chasse américains, britanniques et français par des sociétés contrôlées par la Chine. »*<sup>2</sup>

Ce mécanisme de déclaration préalable a été jugé particulièrement efficace par les services, dans le cadre des travaux conduits par la commission de la défense de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi de programmation militaire du 1<sup>er</sup> août 2023<sup>3</sup>. Les services entendus par le rapporteur ont confirmé l'effet fortement dissuasif de ce dispositif, qui aurait conduit, dans les faits, à tarir les situations recensées de captation de compétence par ce biais. Ce dispositif demeure néanmoins **cantonné à un périmètre restreint de militaires et d'agents relevant du seul ministère des armées**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Si l'exercice de l'activité est de nature à entraîner une divulgation de savoir-faire nécessaires à la préparation et à la conduite des opérations militaires et que cette divulgation est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

<sup>2</sup> *Avis n° 726 (2022-2023) de M. François-Noël Buffet au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 13 juin 2023, sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, pages 18-19.*

<sup>3</sup> *Rapport d'information n° 1890 (XVII<sup>e</sup> législature) de l'Assemblée nationale, déposé le 30 septembre 2025, en conclusion des travaux d'une mission d'information flash sur l'application de la loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, pages 55 et 57.*

<sup>4</sup> En l'occurrence, les militaires, les anciens militaires et, conformément à l'article L. 4122-13 du code de la défense, les agents civils œuvrant au développement des capacités militaires au sein de la direction générale de l'armement ou de la division des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives pourront être concernés.

Dans ce contexte, le projet de loi propose d'**étendre cette logique préventive à un champ plus large d'agents afin d'inclure des personnels du secteur de la recherche participant au développement de savoir-faire sensibles.**

## **2. Une obligation de déclaration préalable des mobilités professionnelles à l'étranger, inspiré du code de la défense**

L'article 19 institue, sans le codifier, un dispositif de contrôle des mobilités professionnelles des personnes détenant des compétences susceptibles d'être détournées à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2027.

### *a) Une obligation de déclaration préalable de certaines activités professionnelles à l'étranger*

- (1) Un dispositif ciblé sur des personnes détenant des connaissances critiques, susceptibles d'être détournées à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive

Les personnes concernées par cette obligation de déclaration préalable sont identifiées au regard de trois critères cumulatifs. Elles doivent :

**- exercer leurs fonctions au sein de zones à régime restrictif (ZRR), créées en raison des risques dits « R3 » et « R4 », c'est-à-dire les risques liés à la prolifération des armes de destruction massive et au terrorisme.** Selon les indications recueillies par le rapporteur auprès du SGDSN, le périmètre du dispositif a été volontairement limité à ces seuls risques afin de concentrer le contrôle sur les secteurs regardés comme les plus sensibles au regard des intérêts fondamentaux de la Nation et des situations effectivement identifiées par les services de l'État<sup>1</sup> ;

**- disposer de savoir-faire ou de connaissances d'importance critique.** L'étude d'impact précise qu'il s'agit des compétences spécialisées, méthodes, données, modèles ou informations non accessibles au public et dont la nature stratégique justifie un encadrement particulier ;

**- disposer d'une expérience significative.** Cette notion recouvre notamment « *l'exercice effectif de responsabilités scientifiques ou techniques dans des activités de recherche, de développement, d'essais ou d'expertise portant sur des technologies, systèmes ou procédés sensibles* »<sup>2</sup>. En conséquence, le dispositif ne s'applique pas aux doctorants, postdoctorants et attachés temporaires d'enseignement et de recherche. Cette exclusion apparaît justifiée, non seulement par la nécessité de préserver l'attractivité de la recherche française

---

<sup>1</sup> L'extension aux risques relatifs aux intérêts économiques de la nation ou à l'armement conventionnel aurait, selon les services, « décuplé » le nombre de personnes concernées, sans justification suffisante.

<sup>2</sup> Selon l'étude d'impact du projet de loi, page 295.

auprès des jeunes chercheurs, mais également parce que, selon les auditions conduites par le rapporteur, les opérations de débauchage visent avant tout des chercheurs expérimentés.

**L'article confie à l'employeur un rôle d'identification préalable.** Celui-ci doit établir une liste des personnes qu'il estime relever du dispositif et la transmettre au ministre compétent. Le défaut de transmission de cette liste est puni d'une amende de 45 000 euros.

**Le ministre demeure toutefois seul compétent pour arrêter la liste définitive des personnes soumises au régime,** lesquelles font ensuite l'objet d'une information individuelle<sup>1</sup>.

L'inscription sur la liste est réexaminée par l'employeur et le ministre lors des changements de postes. Néanmoins, **les personnes inscrites restent concernées par cette obligation de déclaration préalable jusqu'à cinq ans après la cessation définitive de leurs fonctions.** L'étude d'impact estime cette durée proportionnée au regard notamment « *du caractère rapidement obsolète des compétences critiques de niche susceptibles d'être détournées* ».

(2) Une obligation de déclaration de certaines activités exercées au profit d'entités étrangères

Les personnes concernées par le dispositif sont soumises à une obligation de déclaration préalable auprès du ministre compétent **lorsqu'elles envisagent d'exercer une activité lucrative au bénéfice d'une entité étrangère.** Trois conditions cumulatives doivent ainsi être réunies :

- **l'activité doit être lucrative.** Cette notion large, inspirée de l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique<sup>2</sup>, couvre toute activité exercée en vue de l'obtention d'un avantage économique, direct ou indirect, en numéraire ou en nature, indépendamment de son caractère principal, accessoire ou occasionnel ;

- intervenir **dans un domaine relevant d'un secteur scientifique et technique protégé**<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Selon l'étude d'impact, cette information interviendra dès le début de l'exercice des fonctions concernées et sera rappelée lors de la cessation des fonctions, ainsi que portée à la connaissance des personnes ayant quitté leurs fonctions depuis moins de cinq ans à la date d'entrée en vigueur du dispositif. Les modalités de cette information seront équivalentes à celles prévues dans l'actuel dispositif du code de la défense.

<sup>2</sup> Les agents publics sont déjà soumis à des dispositifs d'autorisation ou de déclaration lorsqu'ils envisagent de réaliser une activité accessoire ou de cesser temporairement leurs fonctions. Le dispositif prévoit ainsi une articulation avec les régimes d'autorisation applicables aux agents publics. Est ainsi introduit un motif spécifique de refus fondé sur la protection des intérêts fondamentaux de la Nation.

<sup>3</sup> Les secteurs concernés correspondent à ceux mentionnés à l'annexe 1 de l'arrêté du 3 juillet 2012 relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (PPST). Le dispositif tel que prévu par le projet de loi est donc susceptible de concerner toute activité relative à ces domaines, quelle que soit la forme prise.

- être exercée au bénéfice direct ou indirect d'une entité étrangère (États étrangers, collectivités territoriales étrangères ou une entreprise ayant son siège hors du territoire national ou placée sous contrôle étranger). Le dispositif ne s'applique toutefois pas lorsque l'activité est exercée au bénéfice d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ou d'une collectivité située dans un tel État.

(3) Un pouvoir d'opposition du ministre

Le ministre compétent peut s'opposer au projet lorsque deux conditions sont réunies :

- l'existence d'un **risque sérieux de divulgation de savoir-faire susceptibles d'être détournés à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive** ;

- une **atteinte potentielle aux intérêts fondamentaux de la Nation**.

La personne concernée conserve, en tout état de cause, **la faculté de contester par recours administratif et recours contentieux devant les juridictions administratives tant la décision d'inscription que celle par laquelle le ministre s'opposerait à l'exercice d'une activité**.

(4) Les sanctions assorties à ce dispositif

**La méconnaissance de l'obligation de déclaration ou de la décision d'opposition du ministre est passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende**. Le quantum est identique à celui applicable à la méconnaissance des obligations de déclaration d'activités par un représentant d'intérêts agissant pour le compte d'une puissance étrangère<sup>1</sup>.

Le dispositif prévoit également **des sanctions administratives spécifiques**. Outre le retrait des décorations obtenues par l'intéressé, l'autorité administrative peut également prononcer une retenue sur pension. Cette mesure ne concerne toutefois que les agents affiliés au régime de retraite de la fonction publique et uniquement dans les hypothèses de cessation définitive de fonctions<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 18-16 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

<sup>2</sup> Les obligations déclaratives applicables aux agents publics en matière de cumul d'activités ou de cessation temporaire de fonctions demeurent, quant à elles, soumises aux sanctions de droit commun. Les intéressés peuvent, d'une part, faire l'objet de poursuites disciplinaires et, d'autre part, être tenus au remboursement des sommes irrégulièrement perçues en application de l'article L. 123-9 du code général de la fonction publique.

b) *Un dispositif reprenant l'économie générale du régime prévu par le code de la défense*

La procédure proposée par le présent projet de loi **s'inspire, pour une large part, du régime évoqué supra pour les militaires et prévu aux articles L. 4122-11 à L. 4122-13 du code de la défense**. Cet article avait été **approuvé par la commission des lois lors de son examen**<sup>1</sup>.

L'article 19 s'en distingue néanmoins sur quelques points.

Tout d'abord, selon la **typologie des risques rattachée au dispositif de PPST**, il vise des savoirs susceptibles d'être détournés à des fins de terrorisme (risque R4) ou de prolifération (R3), tandis que le dispositif prévu par le code de la défense concerne les connaissances relatives aux opérations militaires (R2).

**Son champ d'application est plus étendu** puisque les ZRR concernant un ensemble de services, établissements ou entreprises, publics ou privés.

**Les contraintes pesant sur les personnes intéressées sont toutefois moindres**. L'obligation s'applique durant les cinq années suivant la cessation des fonctions, contre dix années pour le régime prévu par le code de la défense, et la peine d'emprisonnement encourue s'élève à trois ans (au lieu de cinq ans).

c) *La modification apportée à l'Assemblée nationale précise les effets du silence gardé par l'administration*

Outre sept amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté en commission un amendement du rapporteur qui précise que le silence gardé à l'expiration d'un délai fixé par décret vaut absence d'opposition à l'exercice de l'activité.

### **3. La position de la commission : un mécanisme de prévention original, pour répondre à un risque encore imparfaitement couvert par les dispositifs existants**

a) *Un dispositif utile pour lutter contre les nouvelles formes d'ingérences et de captation scientifique*

**La commission a accueilli favorablement le régime déclaratif proposé, qui entend renforcer la capacité des pouvoirs publics à prévenir les tentatives de débauchage**. Un tel dispositif répond à l'évolution des formes d'ingérence étrangère et contribue à mieux sensibiliser les chercheurs aux

---

<sup>1</sup> *Avis n° 726 (2022-2023) du 13 juin 2023 sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, présenté par M. François-Noël Buffet au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, pages 18 à 22.*

risques de captation de savoirs stratégiques auxquels ils sont aujourd'hui exposés.

L'obligation de déclaration **ne fait, au demeurant, pas obstacle au principe d'indépendance des enseignants-chercheurs**, dès lors qu'elles n'affectent ni le contenu ni l'appréciation des travaux scientifiques, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>.

De même, si le dispositif est susceptible d'emporter certaines limitations à la liberté contractuelle, une telle atteinte apparaît compatible avec la jurisprudence constitutionnelle, selon laquelle **il est loisible au législateur d'apporter à cette liberté « des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »**<sup>2</sup>. Or, la préservation du potentiel scientifique de la Nation participe directement de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article 410-1 du code pénal.

Il convient, enfin, de noter que **le dispositif demeure strictement circonscrit aux personnels exerçant des fonctions particulièrement sensibles**. Les critères retenus limiteraient le **nombre de personnes visées entre 2 000 et 4 000**, tous secteurs confondus, d'après les estimations recueillies par la rapporteur lors de ses auditions.

Dans ces conditions, les limitations susceptibles d'être apportées paraissent à la fois nécessaires à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et proportionnées à l'objectif poursuivi.

*b) Revenir à un encadrement du délai d'opposition conforme au droit commun applicable aux décisions implicites*

La commission a estimé préférable de revenir sur la modification introduite par l'Assemblée nationale prévoyant que le silence gardé par l'administration, à l'expiration d'un délai fixé par décret, vaut absence d'opposition à l'exercice de l'activité envisagée.

**Dans sa rédaction actuelle, cette disposition présente une portée normative limitée**. Elle se limite à rappeler que le dispositif repose sur un mécanisme de déclaration assorti d'un pouvoir d'opposition, et non sur un régime d'autorisation préalable, sans introduire de garantie supplémentaire pour les intéressés.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale permet, par ailleurs, au pouvoir réglementaire de fixer, **par décret simple**, un délai au terme duquel naîtrait une décision implicite de non-opposition, **alors même que**

---

<sup>1</sup> Décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010, cons. 16.

<sup>2</sup> Décision n° 2018-761 DC du 21 mars 2018, Loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, *paragr. 19*

**l'article L. 231-6 du code des relations entre le public et l'administration ne permet de déroger au délai de droit commun que par décret en Conseil d'État et dans les seuls cas où l'urgence ou la complexité de la procédure le justifie.**

Le Gouvernement a indiqué, en tout état de cause, vouloir **retenir un délai de deux mois**, par cohérence avec le régime applicable aux agents du ministère des armées. Ce délai **correspond donc à celui de droit commun** fixé par l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Au bénéfice de ces observations, **la commission a adopté l'amendement du rapporteur supprimant cette disposition.**

La commission a émis un avis favorable à l'adoption  
de l'article 19,  
**sous réserve de l'adoption de son amendement**

#### *Article 20*

### **Coopération internationale dans l'enseignement supérieur**

Non modifié par l'Assemblée nationale, l'article 20 allonge d'un à deux mois le délai dont disposent les autorités ministérielles pour s'opposer à un projet d'accord de coopération entre un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et une institution étrangère.

La commission a approuvé cette mesure, qui vise à renforcer l'effectivité du contrôle exercé sur ces coopérations, lesquelles présentent des enjeux autant scientifiques que stratégiques.

#### **1. Les accords de coopération conclus par les établissements publics d'enseignement supérieur sont soumis à un contrôle préalable de l'État, lequel dispose d'un délai d'un mois pour s'y opposer**

##### *a) Un régime de contrôle préalable des coopérations universitaires internationales*

**L'article L. 123-7-1 du code de l'éducation** reconnaît aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) la liberté de conclure des accords avec des institutions étrangères ou internationales, qu'elles soient universitaires ou non.

Cette faculté de contractualisation demeure toutefois encadrée par la loi<sup>1</sup>. À ce titre, **tout projet d'accord doit être transmis au ministre chargé de l'enseignement supérieur ainsi qu'au ministre des affaires étrangères**. Le ministre chargé de l'enseignement supérieur dispose alors d'un **délai d'un mois pour notifier, le cas échéant, une opposition totale ou partielle**, formulée soit en son nom propre, soit au nom du ministre des affaires étrangères. À défaut d'opposition dans ce délai, l'accord peut être conclu.

**L'article D. 123-19 du code de l'éducation** précise certaines modalités de la procédure et prévoit notamment un examen conjoint du projet par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, les autorités de tutelle concernées et le ministre des affaires étrangères. Ce décret, qui ne peut être regardé comme une simple mesure d'application de l'article L. 123-7-1, en étend en réalité le champ d'application. En effet, l'obligation de transmission qu'il institue **ne se limite pas aux seuls EPSCP, mais s'applique à l'ensemble des établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur**, y compris les établissements publics administratifs et les établissements à statut particulier.

Comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi, **cette procédure de contrôle vise à garantir la préservation des « intérêts scientifiques, stratégiques et diplomatiques de la France »**. Cette exigence revêt une importance particulière lorsque les accords concernent des unités de recherche relevant du dispositif de protection du PPST, pour lesquelles un contrôle renforcé est prévu.

#### **Le contrôle renforcé, au titre de la protection du potentiel scientifique et technique (PPST) de la nation, des accords avec des unités protégées**

La politique interministérielle de PPST vise à prévenir les risques de captation, par des acteurs étrangers susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, de connaissances ou de savoir-faire sensibles. Elle repose notamment sur l'identification d'unités de recherche dites « protégées », en raison de la nature des activités scientifiques ou techniques qu'elles conduisent.

Lorsqu'un projet de coopération internationale implique une telle unité, il fait l'objet d'un contrôle complémentaire à celui prévu par le code de l'éducation. Il revient en effet au responsable de l'unité de veiller à ce que les coopérations internationales *« n'entraînent pas de transfert incontrôlé de ses savoirs ou savoir-faire »*<sup>2</sup> et, à cette fin, de transmettre au ministre de tutelle, pour avis préalable, les projets de

<sup>1</sup> À cet égard, le Conseil constitutionnel a pu préciser que « les établissements publics ne jouissent de la liberté contractuelle que dans les conditions définies par la loi » (décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, cons. 54).

<sup>2</sup> Article 6 de l'arrêté du 3 juillet 2012 relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la nation.

coopération entrant dans le champ de la PPST<sup>1</sup>. L'instruction des projets d'accord par le ministère chargé de l'enseignement supérieur doit ainsi intégrer cet avis de sécurité rendu au titre du dispositif de la PPST<sup>2</sup>.

De surcroît, lorsque l'unité concernée relève d'une zone à régime restrictif (ZRR), le 5° du I de l'article R. 413-5-2 du code pénal sanctionne d'une contravention de cinquième classe le fait de s'abstenir d'informer les autorités compétentes d'un projet d'accord de coopération internationale.

*b) Un délai légal d'un mois inadapté à l'exercice d'un contrôle approfondi des projets d'accord de coopération internationale*

Il convient de rappeler que le délai au terme duquel un accord de coopération internationale peut être conclu en l'absence d'opposition des ministères compétents, initialement fixé à trois mois par l'article D. 123-19 du code de l'éducation, a été ramené à un mois par l'article 84 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 *relative à l'enseignement supérieur et à la recherche*. Cette modification, introduite en séance publique par un amendement présenté par un sénateur, a conduit le législateur à reprendre au niveau législatif ce dispositif de contrôle jusque-là prévu par voie réglementaire<sup>3</sup>.

**Toutefois, il ressort des auditions menées par le rapporteur que cette réduction des délais apparaît désormais peu adaptée aux conditions effectives d'instruction des dossiers, compte tenu de l'augmentation continue de leur nombre et de leur degré de complexité.**

Le nombre de projets d'accords soumis à examen a, en effet, connu une **progression particulièrement soutenue ces dernières années**, passant de 560 dossiers en 2022 à 730 en 2023, puis à 1 420 en 2024 et 1 440 en 2025<sup>4</sup>. Le nombre de dossiers transmis était encore marginal avant 2022.

Selon les données transmises au rapporteur, le délai d'examen des projets de coopération soumis au ministère chargé de l'enseignement supérieur varie **d'une vingtaine de jours à plus d'un mois**, en fonction de la sensibilité des domaines concernés, de la technicité des projets de recherche envisagés et du niveau d'expertise requis pour leur analyse. Cet examen doit pour autant être conduit conjointement avec le ministère des affaires

---

<sup>1</sup> Les conditions de soumission au titre de la PPST sont définies par *l'instruction ministérielle du 28 avril 2025* relative à la mise en œuvre du dispositif de protection du potentiel scientifique et technique de la nation, pages 17 à 18.

<sup>2</sup> *L'instruction interministérielle précitée prévoit, à cet égard, un délai de deux mois, et non d'un mois, pour l'émission de l'avis de sécurité, ce qui met en évidence l'absence d'harmonisation entre la procédure applicable au titre de la PPST et celle prévue par l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation.*

<sup>3</sup> L'article D. 123-19 du code de l'éducation reprend les dispositions de l'article 5 du décret n° 85-1124 du 21 octobre 1985 relatif à la coopération internationale des établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale.

<sup>4</sup> Réponses du SGDSN au questionnaire du rapporteur.

étrangères ainsi qu'avec les autorités de tutelle compétentes. Le délai d'un mois est, dans ces conditions, manifestement limité.

Cette contrainte de volume intervient dans un contexte où, selon les informations transmises au rapporteur, **les risques de captation de connaissances sensibles à travers certaines coopérations internationales de recherche se sont accrus**. En raison des enjeux qu'ils soulèvent, les dossiers relevant de la réglementation relative à la PPST<sup>1</sup> font ainsi l'objet de délais d'instruction qui excèdent régulièrement le délai légal d'un mois et s'établissaient encore, jusqu'en 2024, à quarante jours en moyenne.

Dans ces conditions, **la mission d'information du Sénat sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français relevait en 2021, que « le délai d'un mois semble très bref pour examiner avec rigueur des dossiers qui peuvent être complexes et nécessiter des investigations complémentaires » et recommandait, en conséquence, de le fixer à trois mois<sup>2</sup>.**

## **2. Le dispositif proposé : porter à deux mois le délai laissé aux autorités ministérielles**

Le présent article modifie le troisième alinéa de l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation afin d'**allonger le délai au terme duquel un accord de coopération internationale peut être conclu par un EPSCP en l'absence d'opposition** notifiée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

**Actuellement fixé à un mois à compter de la réception du projet, ce délai serait porté à deux mois.**

## **3. La position de la commission : un allongement cohérent du délai d'opposition**

**La commission a accueilli favorablement l'extension du délai d'opposition, qu'elle estime utile afin de garantir un examen approfondi de ces accords, dont la dimension stratégique est désormais établie.** À titre d'exemple, une dizaine d'avis défavorables, favorables avec réserves ou de suspensions provisoires de signature ont été notifiés en 2025 à des

---

<sup>1</sup> Entre novembre 2024 et novembre 2025, 572 projets d'accords d'EPSCP ont été examinés au titre de la PPST par le service de défense et de sécurité du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

<sup>2</sup> *Rapport d'information n° 873 (2020-2021) de M. André Gattolin, fait au nom de la mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences, déposé le 29 septembre 2021, pages 116-117.*

projets de coopération, en plus des projets ayant fait l'objet d'un avis défavorable au titre de la PPST<sup>1</sup>.

En pratique, l'extension du délai d'opposition à deux mois invite les EPSCP à anticiper davantage la transmission de leurs projets d'accord, dans des conditions qui demeurent compatibles avec les délais habituels de préparation de ces partenariats.

Cette modification garantit également **une meilleure articulation avec le cadre applicable à la PPST**, qui prévoit également un délai de deux mois pour l'examen des projets d'accord par le ministre concerné.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 20 **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Réponses du SGDSN au questionnaire du rapporteur.



## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 20 MAI 2026

**M. Christophe-André Frassa, président.** – Mme Muriel Jourda va maintenant nous présenter son avis sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

**Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis.** – Notre commission s’est saisie pour avis des quatre articles de ce projet de loi – les articles 17, 18, 19 et 20 – comportant des dispositions relatives au renseignement.

En leur sein, deux sujets peuvent être distingués : d’une part, la prévention d’atteintes potentielles aux intérêts fondamentaux de la Nation, objet des articles 17, 19 et 20 ; d’autre part, à l’article 18, l’utilisation de la technique de l’algorithme et en particulier l’exploitation des adresses complètes de ressources sur internet, les URL.

L’article 17 vise à permettre un contrôle préalable des « œuvres de l’esprit » – ce terme juridique, figurant dans le code de la propriété intellectuelle, inclut notamment les livres et autres ouvrages littéraires, mais également les œuvres cinématographiques – des agents ou anciens agents des services de renseignement.

Ces agents, soumis à des obligations de discrétion renforcées par rapport aux autres agents publics, ont en effet accès à des informations qui n’ont pas vocation à être divulguées, tout particulièrement celles qui sont couvertes par le secret de la défense nationale. Les atteintes à celui-ci sont pénalement réprimées, mais cette répression intervient nécessairement *a posteriori*. À ce premier inconvénient s’ajoute le fait qu’il existe des informations qui, sans faire l’objet d’une classification formelle au titre du secret de la défense nationale, ne peuvent être révélées sans porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Il est donc proposé, au vu des risques associés à la divulgation de telles informations, qu’une déclaration préalable à la publication de l’œuvre soit effectuée auprès du ministre responsable du service concerné. Cette obligation pèsera sur les agents des services spécialisés de renseignement, dits du « premier cercle », pendant leur service et jusqu’à dix ans après la fin de celui-ci. Pour les œuvres de l’esprit, les cas qui ont pu donner lieu à des difficultés jusqu’à présent concernaient surtout des livres, mais le périmètre est plus large : serait visée toute œuvre qui porte sur les activités d’un de ces services de renseignement. Il s’agit, en cela, d’éviter toute divulgation d’informations qui pourraient porter atteinte au secret de la défense nationale, à l’identité d’un agent ou aux procédures et capacités techniques des services.

La personne communiquera donc au ministre ce qu'elle souhaite publier. Les services disposeront d'un délai, fixé par décret en Conseil d'État, pour examiner les éléments transmis et, éventuellement, mettre en demeure l'auteur de modifier l'œuvre. En dernier recours, il pourra s'opposer à la publication. Si aucune réponse n'est apportée dans le délai imparti, la publication pourra avoir lieu.

Cette procédure me semble suffisamment calibrée pour ne pas porter une atteinte exagérée à la liberté d'expression, au regard de l'atteinte qui risque d'être portée aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Je vous proposerai cependant un amendement visant à distinguer plus clairement le délai de préavis imposé à l'auteur du délai d'instruction par le ministère.

L'article 19, qui s'inscrit dans la même démarche de protection des intérêts fondamentaux de la Nation, renforce le régime de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (PPST), au moyen d'un contrôle préalable de l'exercice d'une activité pour le compte d'une entité étrangère.

Quatre niveaux de risque sont identifiés dans le cadre du régime existant, désignés R1 à R4. Ces risques donnent lieu à une protection physique des lieux où ils peuvent se matérialiser, par le biais des zones à régime restrictif (ZRR), qui emportent notamment un accès réservé à certaines personnes ou une protection de l'information produite.

Toutefois, nous nous heurtons désormais à des pratiques de débauchage menées par des entités étrangères cherchant à accéder à ces informations : le risque porte donc sur les personnes et non plus sur un accès physique aux lieux.

Un autre mécanisme de protection s'avère donc nécessaire. Le Gouvernement a souhaité qu'il soit préventif, sous la forme d'une déclaration préalable, afin d'éviter que le risque se réalise.

Cette déclaration concernera les personnes qui travaillent dans des ZRR de niveau R3 ou R4, c'est-à-dire celles dont le risque porte sur la prolifération des armes de destruction massive ou sur le terrorisme, et qui disposent de connaissances d'importance critique ainsi que d'une expérience significative. Jusqu'à cinq ans après la cessation de leurs fonctions – cela paraît un délai correct, car ces éléments se périment assez vite –, ces personnes, inscrites sur une liste établie par le ministre, devront déclarer toute activité lucrative dans un domaine protégé qu'elles souhaitent exercer au bénéfice d'une entité étrangère. Le ministre pourra s'opposer à l'exercice de cette activité s'il existe des risques sérieux de divulgation d'éléments portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Ce régime me paraît assez équilibré, si l'on met en balance la défense des intérêts fondamentaux de la Nation et la liberté contractuelle. Le ministre aura la capacité de s'opposer ; s'il garde le silence, l'activité envisagée sera possible. J'y insiste, il s'agit d'une déclaration, non d'une autorisation.

Je vous soumettrai simplement un amendement visant à appliquer en la matière le délai de droit commun de deux mois pour s'opposer au projet, la précision adoptée par l'Assemblée nationale ne paraissant pas utile.

L'article 20, quant à lui, vise à renforcer le système existant de contrôle des accords de coopération internationale dans l'enseignement supérieur. Ces accords doivent être transmis au ministère chargé de l'enseignement supérieur et à celui des affaires étrangères. Au vu de la croissance, tout à fait bienvenue, du nombre de coopérations avec des établissements étrangers, il est proposé de faire passer d'un mois à deux mois le délai d'opposition, ce qui apparaît raisonnable et ne semble pas poser de difficultés.

J'en viens à l'article 18 : après avoir passé en revue les procédures qui permettent d'éviter des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, nous abordons à présent un tout autre régime juridique, celui des techniques de renseignement. Cet article a plus précisément trait à la technique de l'algorithme et à la possibilité, dans ce cadre, d'utiliser des adresses complètes de ressources utilisées sur internet, plus communément appelées URL (pour *Uniform resource locator*).

Je veux m'efforcer de clarifier quelque peu ces sujets extrêmement techniques. La technique de l'algorithme consiste à analyser, par un processus mathématique, des données de connexion sur internet, afin de déceler le comportement d'un individu non identifié *a priori*. Elle est utilisée par les services de renseignement depuis 2015 ; initialement réservée à la prévention du terrorisme, les finalités pour lesquelles elle peut être employée ont été étendues en 2024.

Il importe aussi que j'explique en détail la procédure d'autorisation de cette technique de renseignement, car c'est un sujet que nous abordons assez peu en dehors de la délégation parlementaire au renseignement. La loi détermine un certain nombre de services de renseignement, qui travaillent sur des finalités – le terrorisme ou les ingérences étrangères, par exemple –, elles aussi déterminées par la loi.

La loi autorise le recours à un certain nombre de techniques de renseignement. Cela aussi est bien encadré ; tous les services ne travaillent pas sur toutes les finalités, et toutes les finalités ne justifient pas que l'on utilise toutes les techniques.

Quand un service veut utiliser une technique, il s'adresse à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), qui émet un avis sur cette demande. Cet avis est transmis au Premier ministre, à qui il revient d'autoriser chaque recours à une technique de renseignement : cela représente des milliers de décisions, et autant d'avis de la CNCTR.

Certaines de ces techniques, et notamment celle de l'algorithme, sont ensuite mises en œuvre par le groupement interministériel de contrôle (GIC), qui dépend des services du Premier ministre.

L'élaboration d'un algorithme est relativement longue. Elle est assurée conjointement par le service demandeur, la CNCTR et le GIC. Il faut environ un an et demi pour qu'un algorithme, avec tous les paramètres nécessaires, soit déterminé et affiné. Jusqu'à présent, huit algorithmes ont été autorisés et six sont encore en activité.

Une fois l'algorithme autorisé par le Premier ministre, après avis de la CNCTR, il est mis en œuvre : des informations sont brassées pour identifier des individus à risque en fonction de plusieurs paramètres prédéterminés. L'utilisation des URL permettraient d'être alerté de certains comportements de navigation sur internet, par exemple de la part de personnes cherchant à se procurer des produits nécessaires à la fabrication d'explosifs. Quand on en trouve un - c'est ce qu'on appelle un *hit* -, les services n'ont encore accès à rien : le GIC fait tout et la CNCTR a un accès continu à toutes les informations. Il faut alors encore une autorisation du Premier ministre et un avis préalable de la CNCTR pour que l'anonymat de la personne visée soit levé et que le service demandeur ait accès aux données en cause. Il s'agit donc de procédures très encadrées qui ne conduisent pas, dans la réalité, à une surveillance de masse.

La spécificité de l'algorithme est que c'est la seule technique qui, sur le territoire national, ne vise pas une personne en particulier, mais a pour but de récolter des signaux dits « faibles » pour permettre une levée d'identité. Son utilisation est autorisée pour deux mois, avec des renouvellements possibles tous les quatre mois, ce qui assure un contrôle à peu près continu.

En 2021, le recours aux URL a été utilisé dans le cadre de l'utilisation de l'algorithme. Tout se passait bien ; nous avons même décidé, dans le cadre de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, d'étendre l'utilisation de cette technique de renseignement à la criminalité organisée. Hélas ! Dans sa décision rendue sur cette loi, le 12 juin 2025, le Conseil constitutionnel a remis en cause l'autorisation de recours aux URL, exigeant que le législateur encadre plus précisément l'exploitation de ces données dites « mixtes », car elles donnent accès à la fois à des informations relatives aux connexions et aux contenus.

L'objet de l'article 18 est donc de permettre, à nouveau, l'utilisation des URL dans le cadre de la technique de l'algorithme. Par ailleurs, l'emploi de cette technique sera étendu à la finalité de lutte contre la criminalité et de la délinquance organisées, à titre expérimental, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2029. Trois catégories d'URL pourront être utilisées : celles de ressources dont l'objet est en rapport avec les menaces visées ; celles dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont utilisées pour ces menaces ; enfin, celles dont les caractéristiques techniques révèlent une menace.

Les conditions d'autorisation de cette technique restent strictes. La CNCTR, où siègent d'ailleurs des parlementaires, examinera, comme aujourd'hui, les demandes en formation plénière. Elle disposera pour prendre sa décision d'un délai plus important : il passera à trente jours, et même quarante-cinq jours lorsqu'un algorithme inclut des URL, contre soixante-douze heures aujourd'hui. Par ailleurs, nouveauté du texte, en l'absence d'avis de la CNCTR dans ces délais, le Premier ministre ne pourra autoriser la mise en œuvre de la technique sans que la formation spécialisée du Conseil d'État ait statué sur la demande. Enfin, un délai plus important, de soixante-douze heures, s'appliquera pour l'examen par la commission des demandes de renouvellement d'un algorithme.

Comme aujourd'hui, l'exécution des traitements demeure entourée de garanties. On ne pourra ni recueillir d'autres données que celles qui correspondent aux paramètres de conception de l'algorithme ni, en dehors de la procédure de levée d'anonymat, identifier les personnes auxquelles ces données se rapportent. Aucun service spécialisé de renseignement ne pourra accéder, en dehors de la procédure de levée d'anonymat, aux données utilisées par les traitements automatisés, qui ne sont mis en œuvre que par le GIC. Enfin, la CNCTR disposera d'un accès permanent, complet et direct à ces traitements, ainsi qu'aux données utilisées ; elle sera informée de toutes les modifications qui peuvent être apportés à ces algorithmes.

Cet article vise donc en premier lieu à préciser, de façon à la fois efficace, me semble-t-il, et conforme aux exigences du Conseil constitutionnel, les conditions d'usage des URL dans les algorithmes.

Une autre question y est traitée, qui n'avait pas besoin, à mon sens, de l'être dans ce texte : celle du régime de la modification des algorithmes.

Aujourd'hui, l'autorisation de mettre en œuvre un algorithme comporte une certaine marge de manœuvre. Des modifications des paramètres sont possibles tant qu'elles restent marginales et comprises dans les bornes prévues ; elles sont portées en temps réel à la connaissance de la CNCTR. Pour certaines modifications plus importantes, la CNCTR peut estimer qu'une autorisation du Premier ministre est nécessaire, ce qui s'assimile à une procédure de renouvellement. En revanche, si les modifications emportent un changement de grande importance, tel que l'extension du traitement à une autre finalité ou une modification de son objet, il faut reprendre toute la procédure d'instruction de l'utilisation de la technique.

L'Assemblée nationale a modifié le texte de manière à prendre en compte ces dernières situations, en adoptant un amendement dont j'avoue avoir du mal à comprendre la portée ; c'est d'ailleurs aussi le cas de toutes les personnes que nous avons entendues. Les députés ont souhaité indiquer que « si, à l'occasion d'une demande de renouvellement, les paramètres de conception ne sont pas strictement identiques et présentent une modification

importante, la demande d'autorisation doit être examinée par la commission dans les mêmes conditions que pour une première demande. »

Pour ma part, je vous soumettrai tout à l'heure un amendement visant à revenir sur cette modification pour maintenir le fonctionnement actuel, qui ne pose de difficulté à personne et qu'il n'est pas nécessaire de modifier par la loi. Je propose en revanche, par le même amendement, d'offrir à la CNCTR un délai un peu plus important pour l'examen des demandes renouvellement, de sept jours plutôt que de vingt-quatre heures actuellement ou soixante-douze heures dans le texte issu de l'Assemblée nationale. Cela permet de consacrer le temps nécessaire à cette procédure qui, quoique moins lourde que celle qui s'applique à la demande initiale, requiert néanmoins un réel examen par la CNCTR.

Je vous propose de faire nôtre un adage américain que j'aime beaucoup : « Si ce n'est pas cassé, ne le répare pas. » Nous avons un système dont tous les acteurs, y compris ceux qui contrôlent, de manière tout à fait sourcilleuse, nous disent qu'il fonctionne. Je vous propose donc de le laisser fonctionner et d'augmenter simplement le délai, car la réalité est qu'aujourd'hui, la CNCTR ne parvient pas à le tenir. Essayons de mettre le délai en conformité avec la réalité.

Voilà, mes chers collègues, l'avis et les propositions de modification que je vous sou mets, avec l'accord de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui examinera ce texte la semaine prochaine.

**Mme Agnès Canayer.** – L'adaptation des moyens de nos services de renseignement à l'évolution de la menace est un enjeu fort. Lors de l'examen en 2021 du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, nous avons avec Marc-Philippe Daubresse déjà cherché à adapter les techniques mises à disposition des services, notamment les algorithmes, et à prendre en compte des évolutions technologiques comme la téléphonie satellitaire.

Le présent texte cherche à actualiser les besoins de nos services de renseignement et à y répondre, tout en garantissant un certain nombre de contrôles. Il existe aujourd'hui un fantasme, notamment en ce qui concerne les algorithmes : celui d'une surveillance de masse qui chaluterait toutes les données pour viser un ensemble de comportements déviants. Ce n'est pas le cas : la technique des algorithmes est extrêmement ciblée.

En permettant à nouveau le recours à la technique des URL, aujourd'hui rendue impossible par la décision du Conseil constitutionnel, nous permettons de mieux cibler les algorithmes, et ainsi de protéger davantage nos concitoyens. Il s'agit de cibler davantage ceux qui doivent l'être en protégeant tous les autres. Les libertés publiques ne s'en porteront pas plus mal !

Je soutiendrai les amendements que nous soumettra Mme Jourda, dont je rappelle qu'elle préside également la délégation parlementaire au renseignement, car ils tendent à renforcer les garanties et à les rendre plus

opérationnelles ; je pense notamment au contrôle effectué par la CNCTR, autorité administrative indépendante garantissant le respect de nos libertés.

**M. Pierre-Alain Roiron.** - Je salue le travail de Mme le rapporteur pour avis, qui est extrêmement rapide puisque le texte n'a été adopté par l'Assemblée nationale qu'hier soir !

Renforcer nos capacités de renseignement face à des menaces qui ont évolué et se sont complexifiées est un objectif qui nous rassemble tous.

Les articles 18, 19 et 20 appellent des observations mesurées. L'extension des traitements automatisés à la criminalité et la délinquance organisées, prévue à l'article 18, est encadrée, même si nous restons vigilants sur l'usage des URL. Les dispositions de l'article 19 relatives à la mobilité des chercheurs disposant de connaissances sensibles répondent à une vulnérabilité réelle, mais une réflexion sur l'articulation des règles dans le temps pour les personnes déjà en fonction, ainsi que sur le quantum de la peine d'emprisonnement mérite d'être menée.

En revanche, l'article 17 nous préoccupe fortement. Le Conseil d'État a rappelé, en s'appuyant sur la décision du Conseil constitutionnel du 10 novembre 2016, qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre la liberté d'expression et de communication, d'une part, et la sauvegarde des intérêts fondamentaux de notre Nation, d'autre part. C'est à l'aune de cette exigence que le dispositif doit être jugé, et c'est précisément là qu'il pêche à plusieurs égards.

Le premier écueil est la notion d'« œuvre de l'esprit », telle que définie dans le code de la propriété intellectuelle. Les dispositions proposées couvrent ainsi un large ensemble de créations intellectuelles – livres, essais, podcasts, documentaires –, sans que le texte opère la moindre distinction selon la nature ou la sensibilité réelle du contenu. Des mémoires personnels et un essai opérationnel détaillé seraient soumis au même régime dérogatoire. Le champ d'application est manifestement trop étendu.

Nous pouvons également questionner la pertinence du périmètre retenu s'agissant des catégories d'agents concernés. Soumettre l'ensemble des agents des services du « premier cercle » au même régime, sans distinction selon la nature réelle des fonctions exercées, fragilise la proportionnalité du dispositif.

Une même imprécision s'observe concernant les critères d'opposition. Le législateur est pourtant constitutionnellement tenu de définir avec suffisamment de précision les restrictions qu'il apporte aux libertés fondamentales. Or, ici, les notions de révélation des procédures opérationnelles ou d'atteinte aux capacités techniques des services ne sont pas clairement déterminées, ce qui ouvre à l'exécutif un pouvoir discrétionnaire là où la loi devrait poser clairement les bases.

En outre, les garanties procédurales sont insuffisantes. La Cour européenne des droits de l'homme ne permet de restrictions à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme que si un recours juridictionnel effectif, permettant un contrôle de proportionnalité au fond, dans des délais utiles, est garanti. Cette lacune fragilise potentiellement la conventionnalité du dispositif.

Nous reconnaissons l'effort de rééquilibrage accompli en commission à l'Assemblée nationale, s'agissant notamment de la prise en compte de l'écoulement du temps dans l'appréciation du risque, une nécessité soulignée par le Conseil d'État. Une durée de contrôle de dix ans après la cessation des fonctions nous semble néanmoins excessive. Passé un certain délai, la menace que représente une publication peut être considérée comme atténuée. Il nous revient donc de consolider les garanties de ce texte.

**Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis.** – Je remercie Mme Canayer de son soutien, très éclairé : en tant que membre le plus ancien de la délégation parlementaire au renseignement, elle domine parfaitement ces sujets.

Je reconnais volontiers, monsieur Roiron, que la question de l'équilibre entre la liberté d'expression et la protection des intérêts fondamentaux de la Nation se pose. Pour ma part, il me semble que l'équilibre trouvé est satisfaisant.

Concernant les œuvres de l'esprit, il est difficile de savoir par avance comment l'agent va s'exprimer : il peut donner une conférence, rédiger un livre ou réaliser un documentaire. Je ne vois pas comment l'on pourrait distinguer par avance la nature des œuvres qui pourraient poser un risque. Il y a tant de moyens d'expression qu'il faut les viser tous.

L'on vise aussi tous les agents des services du « premier cercle », mais c'est parce que tous sont tenus au secret de la défense nationale et peuvent être condamnés dans le cadre de la protection pénale de ce secret. Il est donc normal que tous les agents soient concernés.

La durée de dix ans après la fin du service est-elle pertinente ? Certainement en ce qui concerne la déclaration, pas nécessairement pour toutes les informations qui pourront être divulguées. C'est pourquoi le ministère aura une capacité d'appréciation. Des critères assez précis figurent néanmoins dans le texte de loi sur ce qui est recherché : il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas d'atteinte au secret de la défense nationale, à l'identité d'un agent, ou aux procédures et capacités techniques des services. Il me semble que les atteintes visées sont suffisamment précises, le ministère ne pouvant retenir une atteinte à une procédure technique si celle-ci n'a plus aucun intérêt aujourd'hui.

Au regard du travail des services de renseignement, les capacités techniques et les procédures peuvent avoir une durée de vie assez longue pour que leur divulgation, même après plusieurs années, mette en danger le

service. Si les personnes visées parlent de sujets qui n'ont plus aucun intérêt actuel, il n'y a aucune raison de les empêcher de s'exprimer. La durée de dix ans a été calibrée pour permettre de vérifier que tel est bien le cas.

Concernant les garanties procédurales, je précise qu'il s'agit non pas d'une demande d'autorisation, mais d'une déclaration préalable : l'absence de réponse du ministre vaut autorisation. En cas de réponse défavorable, cette décision faisant grief est susceptible d'un recours devant le juge administratif. C'est le droit commun ; il nous a donc paru raisonnable de ne pas l'indiquer dans le texte.

Nous pouvons avoir des appréciations différentes ; il est toujours difficile de savoir si deux principes ont trouvé un équilibre juste et proportionné. En l'occurrence, il nous a semblé qu'il n'y avait pas de difficulté. Je peux entendre une opinion différente et, à la fin, nous verrons quelle sera la décision du Conseil constitutionnel.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Les précisions que vous venez d'apporter, madame le rapporteur pour avis, témoignent de votre examen très attentif de cette problématique, mais je partage les préoccupations de mon collègue Pierre-Alain Roiron.

Ce texte a, sans surprise, été très largement adopté par l'Assemblée nationale, mais un groupe a voté contre, dont les effectifs sont suffisants pour une saisine du Conseil constitutionnel. Comme ce groupe – vous aurez reconnu La France insoumise – s'en prive rarement, il y a fort à parier que le juge constitutionnel aura à se prononcer sur les présentes dispositions.

Il convient donc d'être particulièrement attentifs à la rédaction de l'article 17, qui nous semble ouvrir une brèche. Au groupe Socialiste, écologiste et républicain, nous ne sommes pas des antimilitaristes et nous ne jugeons nullement illégitime la volonté de protéger les secrets de la défense nationale. La question est plutôt celle de l'équilibre. Rappelons que la censure a, pour l'essentiel, disparu en France avec la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Or cet article, par l'absence de tri entre les catégories d'agents ou d'informations visés comme par la durée extrêmement longue du dispositif, nous semble déséquilibré.

Si cet article est soumis au Conseil constitutionnel, il y a donc à craindre qu'il soit censuré, puisque, vous le savez comme moi, cette instance ne peut pas réécrire la loi. Nous serions alors bien avancés ! C'est pourquoi j'encourage la commission – et nous nous y attellerons nous-mêmes – à proposer une rédaction qui, mieux circonscrite, serait conforme à la jurisprudence constante sur la possibilité d'interdire une publication en raison des critères évoqués.

J'y insiste, nous sommes très préoccupés par cet article, qui ouvre une brèche dans la liberté d'expression.

**Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis.** – Je ne me réjouirais pas plus que Mme de La Gontrie d’une censure par le juge constitutionnel, mais, pour ma part, je trouve ce dispositif assez équilibré. La durée de dix ans s’applique déjà pour les mobilités professionnelles des militaires. Nous poursuivons le même but : trouver un équilibre. Contrairement à vous, j’estime que les garanties inscrites dans le texte suffisent. La France insoumise saisira le Conseil constitutionnel, comme elle le fait pour tous les textes, mais mon analyse me porte à croire que cet article ne sera pas censuré.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 17*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis.** – Comme j’ai déjà présenté les amendements que je vous sou mets, je serai brève.

L’amendement COM-73 vise à faire une distinction entre le délai de préavis qui s’impose à l’auteur et le délai à l’issue duquel le silence du ministre vaut absence d’opposition.

*L’amendement COM-73 est adopté.*

##### *Article 18*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-74 vise à conserver la pratique actuelle en matière de modification des traitements algorithmiques, en augmentant le délai dont dispose la CNCTR dans le cadre de la procédure de renouvellement de l’autorisation.

*L’amendement COM-74 est adopté.*

##### *Article 19*

**Mme Muriel Jourda, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-75 vise à supprimer une précision superfétatoire concernant le délai d’opposition, puisque le droit commun s’appliquera.

*L’amendement COM-75 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l’adoption des articles 17, 18, 19 et 20 du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, sous réserve de l’adoption de ses amendements.*

*Les sorts des amendements du rapporteur examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 17</b>			
<b>Mme Muriel JOURDA</b>	73	Clarification du délai à l'issue duquel le silence vaut absence d'opposition	<b>Adopté</b>
<b>Article 18</b>			
<b>Mme Muriel JOURDA</b>	74	Allongement du délai dont dispose la CNCTR pour l'examen des demandes de renouvellement	<b>Adopté</b>
<b>Article 19</b>			
<b>Mme Muriel JOURDA</b>	75	Suppression d'une précision sur le délai d'opposition	<b>Adopté</b>



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT)**

- M. Thierry Wiley**, adjoint du coordonnateur national du renseignement  
**M. Nicolas Hureau**, conseiller cyber et nouvelles technologies  
**M. Malcolm Théoleyre**, conseiller juridique

### **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)**

*Direction des affaires internationales, stratégiques et technologique (AIST)*

- Mme Agnès Romatet-Espagne**, directrice des affaires internationales, stratégiques et technologiques  
**M. Alexandre Nègre**, conseiller juridique auprès du secrétaire général  
**M. Cyril Dayon**, conseiller juridique et affaires transverses auprès de la directrice  
**Mme Héloïse Van Besien**, chargée de mission

*Groupement interministériel de contrôle (GIC)*

- M. Pascal Chauve**, directeur

### **Ministère des armées et des anciens combattants**

*Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)*

### **Ministère de l'intérieur**

*Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)*

### **Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)**

- M. Vincent Mazauric**, président  
**M. Lionel Ferreira**, secrétaire général  
**Mme Juliette Emard-Lacroix**, conseillère chargée des relations institutionnelles

### **Commission du secret de la défense nationale (CSDN)**

- M. Gilles Andréani**, président  
**M. Pierre Gaudin**, secrétaire général



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-635.html>