



Olivier de Maison Rouge

Droit, renseignement d'Etat et intelligence économique : une approche comparative

Avocat et docteur en droit, spécialisé en intelligence économique (IE) et secret des affaires, Olivier de Maison Rouge vient de publier *Le droit du renseignement : renseignement d'Etat, renseignement économique* (Lexis Nexis, mai 2016), suite somme toute logique de son *Droit de l'intelligence économique : patrimoine informationnel et secrets d'affaires* (Lamy, 2012).

Dans l'entretien qu'il a accordé à Jean-Guy Bernard, Directeur Général de l'EM Normandie, Olivier de Maison Rouge examine en parallèle les activités liées au renseignement d'Etat et à la collecte de l'information économique. Car les deux concourent au même objectif. Pour prendre les bonnes décisions, il faut connaître l'environnement, anticiper les évolutions, réduire les risques, au bénéfice de l'Etat d'une part, des décideurs économiques d'autre part. Dans quel cadre légal s'inscrivent ces démarches ? Quelles en sont les conséquences pour l'intelligence territoriale ? Droit et renseignement peuvent-ils coexister de manière claire et efficace, respectueux de nos exigences démocratiques, dans un contexte de guerre économique ?

Comprendre & Entreprendre



De par sa vocation, l'EM Normandie entretient un lien puissant avec son territoire et les entreprises qui s'y développent. D'où sa légitime implication dans les enjeux relevant de l'Intelligence Économique et Territoriale. Car c'est ici, sur notre sol, que s'enracinent les projets qui assureront demain notre prospérité. La lettre de réflexion Comprendre & Entreprendre vise à soutenir cette dynamique. Elle s'adresse à toutes celles et ceux qui anticipent, imaginent l'avenir et doivent faire des choix stratégiques. Seule la combinaison astucieuse de l'action et de la réflexion nous permettra d'optimiser notre positionnement et notre engagement au sein d'un monde complexe et mouvant.

Dans votre livre *Le droit du renseignement* sorti le mois dernier, vous avez procédé à une étude de la réforme du renseignement d'Etat intervenue en juillet 2015. Pouvez-vous en dessiner les grandes lignes ? Cette réforme s'inscrit-elle dans la ligne de celle mise en œuvre sous le quinquennat précédent en matière de renseignement intérieur ?

En préambule, il faut rappeler que le renseignement d'Etat a été profondément remanié entre 2008 et 2015, afin de redéfinir sa mise en œuvre, les services et les modes de contrôles. Le renseignement est en effet regardé comme relevant d'un droit d'exception, où les services jouissent de pouvoirs exorbitants mais strictement encadrés quant aux moyens et objectifs prévus par la loi. D'autre part, nous observons que la collecte de l'information économique, qui est couramment appréhendée comme étant une activité privée d'intelligence économique, ne dispose pas de son côté de textes spécifiques, la pratique et les méthodes

appliquées étant sanctionnées *in fine* par le juge, en regard des règles de droit commun. A la fois comme juriste et comme praticien de l'IE, j'ai donc pris l'initiative d'examiner en parallèle l'ensemble de ces activités, liées au renseignement d'Etat et à la collecte privée d'information.

En ce qui concerne cette réforme du renseignement que vous évoquez, elle s'est achevée – peut-être provisoirement – en 2015 par deux textes majeurs : la loi du 26 juillet 2015, relative au renseignement, et celle du 30 novembre 2015 relative à la surveillance des communications électroniques internationales, qui a fait suite à la censure du Conseil constitutionnel de certaines dispositions contenues dans la loi précédente. Toutefois, il faut garder à l'esprit que si ces textes ont été adoptés dans un contexte lourd, lié aux actes terroristes commis au cours de l'année sur le territoire français, à Paris et en région, ils sont cependant loin de répondre à quelques attentes ponctuelles du moment. Débutée en 2008, la refonte de la communauté du renseignement s'est

La réforme de 2015 a eu un double objectif : unifier le socle juridique des activités de renseignement et donner une réponse démocratique pour que le renseignement français ne soit pas stigmatisé.

Pour ce que je peux observer, les agents en charge du renseignement territorial mènent une action de terrain remarquable, tant auprès des services de l'Etat que des entreprises.

essentiellement concentrée sur les services : la Direction de la surveillance du territoire (DST) qui s'est trouvée fusionnée avec les Renseignements généraux (RG) pour faire naître la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), à laquelle a succédé la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) en 2014. De même, il a été institué un poste de Coordinateur national au renseignement (CNR), alors confié à Bernard Bajolet, devenu ensuite Directeur général à la sécurité extérieure (DGSE). Le Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN) a été remanié assurant entre autres missions le secrétariat général du Conseil national du renseignement. Enfin, il a été mis en place en 2010 l'Académie du renseignement et la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) en 2007.

Mais au-delà de cette restructuration des services du renseignement d'Etat, la majorité qui a succédé en 2012, a voulu donner un cadre légal aux activités de renseignement, notamment suite au scandale dit "des fadettes" [ndlr : affaire où la DCRI a eu accès aux relevés téléphoniques de journalistes pour identifier leurs sources au sein de la magistrature], lequel a cruellement mis au grand jour la question des pouvoirs d'investigation des acteurs du renseignement.

Réfléchi dès 2011, puis portée par Jean-Jacques Urvoas, devenu depuis ministre de la Justice en janvier 2016, et son entourage, cette réforme a effectivement été, de ce point de vue, le terme d'un processus engagé sous le quinquennat précédent. L'esprit du législateur a été de définir les motifs permettant de mettre en œuvre les moyens de renseignement (basés sur la défense des intérêts fondamentaux de la Nation), de poser les conditions de leur mise en œuvre – sur décision du Premier ministre, avec un avis préalable de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) créée à cet effet – et d'énoncer les moyens et techniques de renseignement tout en envisageant les voies de recours judiciaires et administratifs.

Ce faisant, la réforme de 2015 a eu un double objectif qui était d'une part d'unifier le socle juridique des activités de renseignement, là où les textes antérieurs étaient épars, et d'autre part de donner une réponse démocratique pour éviter que le renseignement français ne soit stigmatisé par la Cour européenne des droits de l'homme. Intervenue dans un climat marqué par le terrorisme et de nombreuses révélations de fuites (dont celles dues à Edward Snowden révélant publiquement des programmes de surveillance de masse), cette réforme a cependant été perçue par certains, à tort me semble-t-il, comme la mise en place d'une surveillance généralisée et attentatoire aux libertés individuelles.

Précisément, qu'en est-il désormais du renseignement territorial, notamment dans le cadre de l'actuelle réorganisation territoriale ?

Tout d'abord lorsqu'on parle de renseignement, il faut savoir quel service est évoqué. En effet, le législateur a désigné six services membres de la communauté du renseignement : la DGSE qui intervient à l'étranger, la DPSD qui œuvre au sein des forces armées, la DRM qui fait du renseignement électromagnétique (radars, satellites, drones et sous-marins) au bénéfice des forces armées, la DGSI, dont le rayon d'action est le territoire national, et enfin le renseignement économique et financier dévolu à TRACFIN et à la DNRED. Ces trois derniers ont davantage vocation à agir sur le territoire français, mais couramment lorsque l'on envisage la sécurité des territoires, on pense à la DGSI.

A cet égard, la question du renseignement territorial a été largement tranchée en 2008, lors de la fusion de la DST et des RG. Deux cultures différentes se sont trouvées ainsi greffées ; la première agissait dans un cadre à l'échelle nationale, dotée de moyens adéquats ; la seconde était plus ancrée en région, recourant essentiellement à des moyens humains. C'est la raison pour laquelle cette fusion a souvent été critiquée, malgré l'institution de la DGSI en 2014, qui n'a pas davantage répondu au problème du renseignement territorial et qui a été perçue comme le résultat d'une réforme toujours plus centralisatrice. Or, cette déficience relative du renseignement territorial est régulièrement décriée, notamment suite aux attentats de 2015. Toutefois, il faut rappeler que la DGSI dispose de structures régionales (DRSI et DTSI), bien que la refonte des régions ait quelque peu bousculé cet ordonnancement. Pour ce que je peux observer, les agents de ces services mènent une action de terrain remarquable, tant auprès des services de l'Etat que des entreprises.

De même, indépendamment des services de renseignement à proprement parler, la gendarmerie et la police procèdent également à la collecte d'informations locales. Reste que si cette masse d'informations ainsi obtenue circule, l'analyse et l'exploitation – qui est une autre dimension impérieuse de l'action du renseignement – fait trop souvent défaut en région.

Quel regard portez-vous sur les relations entre l'évolution du dispositif de renseignement d'Etat et la préservation du caractère démocratique de nos institutions et de notre société ? En ce sens, qu'advient-il de la notion de raison d'Etat ?

Bien que s'étant défendu de vouloir reconnaître la raison d'Etat – qui peut se définir comme étant un principe permettant de justifier de décisions et moyens dérogatoires du droit commun, dans des circonstances exceptionnelles – le législateur a néanmoins intégré des références équivalentes.

Reprenant des dispositions tirées du Code pénal (article 410-1 et suivants), la loi du 26 juillet 2015 a énoncé strictement les intérêts fondamentaux de la Nation qui constituent les justifications juridiques permettant de mettre en œuvre des actions singulières de renseignement. Autrement dit, la loi a créé et défini les conditions exceptionnelles autorisant les services à s'affranchir du droit commun, et notamment violer la sphère privée, dans les limites néanmoins posées par le droit et les garanties juridictionnelles offertes aux citoyens. On assiste ainsi à un mariage de raison entre le fait du prince et les principes démocratiques, ce en quoi cette loi était largement souhaitable.

En cela, sans avoir révolutionné le concept, le législateur a prétendu vouloir ponctuellement et dans des conditions préalablement définies par la loi, restreindre des libertés individuelles (liberté de mouvement, secret de la correspondance, respect de la vie privée, ...) tout en garantissant le maintien des libertés collectives et laissant au juge le soin de sanctionner *a posteriori*, le cas échéant, les abus.

Vous faites du renseignement l'une des pierres angulaires de l'intelligence économique, dont vous avez précédemment théorisé le droit applicable (in *Le droit de l'intelligence économique : patrimoine informationnel et secrets d'affaires*, Lamy, 2012). Dès lors, pourquoi avoir choisi d'associer renseignement d'Etat et renseignement économique ? Comment voyez-vous s'articuler le renseignement économique public/privé à l'échelon local ?

J'ai voulu procéder à la rédaction de mon ouvrage en faisant du droit comparé, mettant en évidence le fait que le renseignement d'Etat était un droit dérogatoire, singulier, exorbitant au regard du droit commun. Il s'agit d'un droit d'exception au seul bénéfice des services de l'Etat. La structure d'Etat œuvre pour la sécurité des citoyens, l'intégrité du territoire, la défense des institutions, l'indépendance nationale et la protection du potentiel économique et scientifique de la France.

Indépendamment, et en dépit des idées reçues, l'intelligence économique n'est en réalité pas une activité de renseignement en tant que telle. C'est donc à dessein que j'ai emprunté cette sémantique du renseignement économique privé pour mieux m'en écarter dans la démonstration. On parle davantage d'acquisition de la connaissance stratégique, de veille informationnelle ou de droit de la collecte. L'intelligence économique – qui peut se définir comme étant la perception des enjeux, la lecture des risques et l'analyse stratégique de l'environnement économique – ne s'exerce d'ailleurs que sur des sources ouvertes, et pour la plupart publiques. C'est pourquoi il n'existe pas à proprement parler de droit du renseignement économique privé, mais plutôt un droit commun, généraliste, avec lequel il faut faire

œuvre d'ingéniosité, pour ne pas tomber dans les interdits fixés par la loi. C'est tout l'art du technicien du droit en l'espèce, que j'ai effectivement contribué à théoriser. Pour être précis, cela ne signifie pas que le renseignement d'Etat ne pratique pas lui aussi le renseignement économique. C'est d'ailleurs le sens de la conclusion de mon ouvrage. Au-delà des lignes de fracture manifestes – non pas sur les moyens, mais sur la finalité – je tente de souligner les convergences quant à la réduction de l'incertitude, la compréhension des risques et la maîtrise de l'information stratégique. Les entreprises et l'Etat ont les mêmes besoins d'anticipation des événements. Il ne s'agit pas seulement de lire la carte, mais de comprendre le territoire avec ses profondeurs.

Vous siégez au conseil d'administration et au comité d'éthique du Syndicat français de l'IE. Aussi n'est-ce pas un hasard si vous faites de l'information stratégique un sujet central de votre livre. Au moment où intervient la réforme de l'intelligence économique au sommet de l'Etat (disparition de la D2IE, création du SISSE), comment voyez-vous l'action de l'Etat se développer avec cette nouvelle approche, notamment en région ?

Le Service de l'information stratégique et à la sécurité économiques (SISSE) a vu le jour le 29 janvier 2016. Les missions dévolues au SISSE sont libellées sous l'article 4 du décret, lesquelles sont notamment de pointer les secteurs stratégiques, d'assister l'Etat dans le contrôle des investissements étrangers (ce qui est la mise en œuvre du très médiatisé "décret Montebourg" adopté après la cession des actifs énergétiques d'Alstom), d'identifier les menaces économiques dirigées contre les entreprises françaises et de surveiller la diffusion d'informations au titre de la loi de blocage (afin de trier les éléments pertinents susceptibles d'être produits devant des juridictions et institutions étrangères).

L'architecture de ce SISSE, qui est en réalité une fusion de la D2IE et de l'ex-SCIE (Service de coordination de l'intelligence économique), se veut en quelque sorte duale avec à sa tête un Commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques (CISSE), lequel a une vocation interministérielle, dès lors qu'il est en lien avec le SGDSN, qui dirige un service à l'échelle nationale, stable, rattaché à la Direction générale des entreprises (DGE – Ministère de l'Economie et des Finances) établi à Bercy. En cela, le CISSE se substitue à l'ancien HRIE qu'avait incarné entre 2004 et 2009 Alain Juillet, tout en disposant d'un service ministériel destiné à durer dans le temps, ce qui avait manqué à la D2IE

Le renseignement d'Etat œuvre pour la sécurité des citoyens, l'intégrité du territoire, la défense des institutions, l'indépendance nationale et la protection du potentiel économique et scientifique de la France.

Les entreprises et l'Etat ont les mêmes besoins d'anticipation des événements. Il faut comprendre le territoire avec ses profondeurs .

précédemment. Ainsi, le SISSE a hérité des référents en région de l'ancien SCIE, déjà présents, mais dont l'identité et l'affichage se trouvent renforcés (auparavant, ils étaient portés par la DIRECCTE).



Olivier de Maison Rouge et Jean-Guy Bernard : le droit s'impose comme une arme offensive en matière de conquête des marchés et de guerre économique.

Ces acteurs, malgré les faibles moyens alloués, font avec beaucoup de bonne volonté un travail de sensibilisation et d'accompagnement qui est loin d'être négligeable. Là où précédemment la D2IE avait uniquement un rayonnement à vocation nationale, avec un discours qui portait en direction des grandes institutions et des

entreprises tournées vers l'international, les acteurs en région du SISSE s'adressent aux collectivités et aux PME, en faisant œuvre de pédagogie, là où les questions d'intelligence économique sont trop souvent reléguées au second plan.

En outre, l'actuel CISSE, nommé le 4 février 2016, et qui m'a fait l'honneur de rédiger la postface de mon ouvrage, est un ancien directeur d'un service de renseignement (TRACFIN), sensibilisé à la matière économique. Précisément, sa contribution à mon ouvrage dessine les orientations de l'Etat en

matière d'information stratégique. Une fois que cette doctrine sera rendue officielle, et dès lors que l'Etat jouit d'un dispositif efficient, c'est à ses fruits que l'on pourra juger l'arbre.

Extrait (*La géopolitique du droit, l'autre champ de bataille de la guerre économique*, Synfie, Lettre n°5, T1 2016 - disponible sur www.synfie.fr) ; "Le droit, qui est une dimension non négligeable en matière de conquête des marchés et de dépendance économique, ne doit pas être relégué à un simple instrument non efficient. Il est nécessaire d'affirmer la place du droit dans le cadre du choc des cultures, [...] notamment en matière de rayonnement et de puissance économique. Le défi actuel qui appartient aux Européens réside donc dans la reconnaissance et l'affirmation du droit continental. Le droit, dans son essence même, sert d'étalon et de norme aux entreprises humaines et aux activités commerciales, c'est pourquoi il met en exergue les traits saillants de sa substance en termes de sécurité et d'influence. Il s'agit donc bien d'une arme offensive, une ogive redoutable de la guerre économique."

Pour en savoir plus sur les publications et le blog IE d'Olivier de Maison Rouge : <http://demaisonrouge-avocat.com/>

Abstract

Law, State Intelligence & Economic Intelligence: a comparative approach

A Business Lawyer and a PhD in Law, Olivier de Maison Rouge specialises in Economic Intelligence and Trade Secrecy. Last May, he has just published with Lexis Nexis a book on 'Le droit du renseignement : renseignement d'Etat, renseignement économique', a rather logical follow-up to his 'Droit de l'intelligence économique : patrimoine informationnel et secrets d'affaires' (Lamy, 2012).

During his interview with EM Normandie's Director General, Jean-Guy Bernard, Olivier de Maison Rouge drew a parallel between activities linked to State Intelligence and economic information gathering. As a matter of fact, both pursue an identical objective. For good decision making, knowledge of the environment is required, as well as anticipation of events, reduction of risks, for the benefit of the State on the one hand, and economic decision makers on the other. What legal framework can there be for these approaches? What impacts on Territory Intelligence? Can Law and Intelligence live alongside in a clear and efficient manner, while respecting our democratic demands, in the context of economic warfare?

Notre vision de l'Intelligence Économique et Territoriale



Comment rétablir dans nos économies le sens du stratégique, réhabiliter le long terme, se protéger tout en se montrant innovant ? En conciliant veille et action, vision et pragmatisme, l'Intelligence Économique & Territoriale (IE&T) s'impose comme un levier de compétitivité. Ensemble cohérent de pratiques et de connaissances, l'IE&T aide les entreprises comme les territoires à se positionner, se défendre mais aussi anticiper et se développer. Agir avec succès exige d'éclairer l'action par une compréhension fine des marchés et des environnements. À cet égard, l'IE&T est l'affaire de tous. Car le sens des responsabilités de chacun décide du succès commun.

De fait, l'IE&T s'impose à la fois comme un mode d'action et un regard multidimensionnel, cherchant à comprendre la complexité du monde pour mieux la maîtriser. L'IE&T nous invite ainsi à redéfinir nos cultures organisationnelles, à revoir nos pratiques et nos méthodes. Rien ne se fera sans convergence entre acteurs publics et privés, sans l'adhésion de tous à un projet commun, enraciné dans un territoire. Face aux nouveaux défis, mêlant harmonieusement action et réflexion, l'IE&T constitue le socle des succès à venir.