



Paris le 20 AVR. 2016

Le Premier Ministre

591 / 16 / SG

à

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes

Objet : Référé relatif aux interceptions judiciaires et la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

Par courrier en date du 18 février 2016, vous m'avez adressé un référé relatif aux interceptions judiciaires et à la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

Ce référé fait suite au contrôle portant sur la gestion par l'Etat des interceptions par voie de communications électroniques, dans le cadre des procédures judiciaires, et sur les conditions de mise en place de la Plate-forme nationale.

Dans ce cadre, la Cour formule plusieurs recommandations qui appellent de ma part les observations suivantes.

Recommandation n°1 : Renforcer la délégation aux interceptions judiciaires (DIJ) en la dotant de compétences interministérielles affirmées : premièrement, lui donner une assise réglementaire plus forte et lui faire prendre éventuellement la forme d'un service à compétence nationale ; deuxièmement, nommer un délégué aux interceptions judiciaires par décret du Premier ministre, comme prévu par un arrêté de 2006 ; troisièmement, confier à la DIJ la gestion de tous les crédits, qui au sein des programmes budgétaires du ministère de la justice financent les interceptions, qu'il s'agisse des projets STIJ et PNIJ ou des marchés passés avec des prestataires techniques ; quatrièmement, renforcer, le cas échéant par redéploiement d'emplois, ses moyens humains.

Je suis tout à fait favorable à la transformation de la DIJ en un service à compétence nationale rattaché au secrétaire général du ministère de la justice et ayant une vocation interministérielle. Cette évolution permettra d'assurer le passage d'une direction de projet à un service chargé de superviser un outil technologique régalién et de veiller à son développement. De fait, elle conférera à la structure une assise réglementaire plus forte. En outre, cette transformation s'inscrira dans le cadre de la réforme de l'organisation interne du secrétariat général du ministère de la justice déjà prévue.

A l'occasion du décret fixant les missions, les compétences et l'organisation de ce nouveau service, la DIJ pourra être renommée « Commissariat aux interceptions judiciaires » et son responsable sera désigné par mes soins sur proposition du ministre de la justice.

Concernant la possibilité de confier à la DIJ la gestion de tous les crédits qui, au sein des programmes budgétaires du ministère de la justice, financent les interceptions (projets STIJ et PNIJ ou marchés passés avec des prestataires techniques), il me paraît utile d'étudier différentes hypothèses afin de retenir la meilleure organisation répondant aux préoccupations de la Cour.

Doter la DIJ d'un budget propre couvrant les dépenses liées au marché de maintien en condition opérationnelle et aux évolutions de la PNIJ (actuellement réalisées sur crédits informatiques du programme 310) ainsi que celles liées aux marchés à passer pour des prestations « hors PNIJ » (relevant actuellement du programme 166 des frais de justice) suppose que la délégation soit renforcée en ressources humaines. Cette orientation va à l'encontre de la politique de réorganisation déjà mise en œuvre par le ministère de la justice visant à recentrer la fonction « achats » et à mutualiser les compétences budgétaire et juridique. De fait, la création d'une tranche fonctionnelle au profit de la PNIJ sur l'UO informatique du programme 310 a été préférée ; celle-ci permet une meilleure identification des crédits et une amélioration du suivi de leur consommation. Cette organisation pourra néanmoins être revue pour prendre en compte les autres crédits budgétaires finançant les interceptions.

Enfin, en matière de ressources humaines, il convient de relever que le déploiement de la PNIJ s'est accéléré grâce aux crédits supplémentaires octroyés dans le cadre des plans de lutte anti-terroriste I et II (période 2015-2017). Il est indéniable que, pour maintenir en condition opérationnelle la PNIJ, le prochain budget triennal devra prévoir les crédits nécessaires à la pérennisation de ce déploiement, à la bonne prise en charge des évolutions techniques et capacitaires ainsi qu'au financement des éventuels travaux relatifs à l'hébergement de la PNIJ au sein de l'Etat. En outre, la masse salariale consacrée aux personnels de la DIJ devra être revue pour permettre à l'Etat de disposer de la maîtrise technique de la PNIJ, en recrutant notamment des profils techniques à des niveaux de rémunération attractifs au regard de ceux constatés au sein de l'administration mais également dans le secteur privé.

Recommandation n°2 : Renforcer le Commissariat aux communications électroniques de défense (CCED) : premièrement, le transformer en délégation interministérielle et charger le Premier ministre de nommer son délégué ; deuxièmement, le placer sous l'autorité du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDN) ; troisièmement, lui attribuer une mission claire de chef de file pour tout ce qui concerne les obligations légales des opérateurs de communication électronique (OCE) et lui confier la gestion de tous les crédits finançant leur « juste rémunération » (investissement et fonctionnement) ; quatrièmement, renforcer ses moyens humains, le cas échéant par redéploiement d'emplois.

La Cour préconise quatre axes de renforcement particuliers.

1- Transformer le CCED en délégation interministérielle et charger le Premier ministre de nommer son délégué.

Les activités du CCED qui profitent à l'ensemble des départements ministériels seront renforcées par la création d'un commissariat interministériel rattaché au ministre chargé des communications électroniques sur le modèle prévu par le décret

n° 2016-66 du 29 janvier 2016 instituant auprès du ministre chargé de l'économie un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques.

Cette création nécessitera de modifier l'article R 1334-1 du code de la défense et permettra d'actualiser les textes régissant le CCED comme le suggère la Cour. Le nouveau texte devra mentionner le caractère interministériel du commissariat et prévoir explicitement la compétence du CCED sur toutes les obligations légales des OCE en matière de défense et de sécurité publique.

Dans ce schéma, le commissariat sera rattaché à la direction générale des entreprises (DGE). Ce rattachement répond aux observations de la Cour sur le fait que les activités du CCED, traitant avec les autres ministères et les opérateurs de communications électroniques (OCE), sont étrangères aux missions du secrétaire général du ministère de l'économie et des finances. La DGE deviendra ainsi l'interlocuteur des OCE – et des entreprises compétentes – pour l'ensemble des sujets traités par le ministre chargé des communications électroniques et, d'une manière générale, pour les interceptions légales.

Les autres ministres concernés, notamment ceux de l'intérieur et de la justice, participeront à la nomination du responsable de la structure. Des comités directeurs seront créés pour orienter l'activité du CCED. En effet, l'expérience de la commission interministérielle de coordination des réseaux et services de télécommunications pour la défense et la sécurité publique (CICREST), régie par l'article R 1334-2 du code de la défense qui serait également actualisé, démontre que certaines activités (dont les besoins des magistrats et des services d'enquêtes) sont trop confidentielles pour être débattues devant l'ensemble des départements ministériels.

2 – Placer le CCED sous l'autorité du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)

Une telle évolution nécessite des modifications législatives dans le code des postes et des communications électroniques afin de répartir la régulation du secteur entre mes services, le ministre chargé des communications électroniques et l'autorité de régulation des postes et des communications électroniques (ARCEP). L'ajout d'un troisième acteur, qui priverait le ministre chargé des communications électroniques d'une partie importante de ses prérogatives, n'est pas souhaitable. Il rendrait plus complexes les relations entre l'Etat et les OCE et accroîtrait le nombre d'interlocuteurs. De même, la coordination de l'ensemble des acteurs pour établir ou mettre en œuvre la réglementation en ce domaine s'avèrerait plus difficile et ne manquerait pas d'engendrer un manque de cohérence du dispositif.

C'est pourquoi, la création d'un commissariat doté de compétences interministérielles me semble répondre, de manière satisfaisante, aux recommandations de la Cour notamment en matière de gouvernance.

3 – Attribuer au CCED une mission claire de chef de file pour tout ce qui concerne les obligations légales des OCE et lui confier la gestion de tous les crédits finançant leur « juste rémunération »

L'article R 1334-4 du code de la défense ne prévoit pas la compétence du CCED sur toutes les obligations légales des OCE en matière de défense et de sécurité publique et doit être modifié en conséquence.

De même, l'arrêté fixant les compétences du CCED en date du 25 mai 2001 doit être revu pour tenir compte de l'évolution des missions du commissariat au regard

des recommandations de la Cour. Afin de mieux souligner son caractère interministériel, ce texte sera également signé par le ministre de la justice.

S'agissant de la gestion des crédits et s'il est important comme le souligne la Cour que la négociation soit menée par un seul interlocuteur au nom du Gouvernement, il me paraît également nécessaire que le ministère de la justice et les départements ministériels auxquels sont rattachés les services d'enquêtes soient très fortement impliqués dans ces négociations.

Je souligne que l'établissement des arrêtés tarifaires est déjà mené de manière conjointe par le CCED, la DIJ et le GIC (groupement interministériel de contrôle en charge des interceptions de sécurité) ; il répond ainsi, de manière partielle, aux recommandations de la Cour. Afin de renforcer ce travail interministériel et de le pérenniser, un groupe de travail composé du CCED, de la DIJ et du GIC sera créé.

Toutefois, dans l'objectif de maintenir la différence de nature entre les interceptions administratives et les interceptions judiciaires, il est indispensable que le ministère de la justice conserve la maîtrise du budget afférent.

4 – Renforcer ses moyens humains, le cas échéant par redéploiement d'emploi.

Grâce aux choix stratégiques qui ont été opérés, notamment dans le domaine de la dématérialisation des demandes des enquêteurs, de l'évolution des systèmes d'interception ou de la localisation des appels d'urgence, le CCED a obtenu des résultats probants qui ont été relevés par la Cour.

Ses effectifs doivent être renforcés (dans des proportions comparables à celles observables dans d'autres pays) pour lui permettre de mieux piloter des projets demandés aux OCE, de prendre en compte la situation des opérateurs les moins importants, de réagir rapidement si un opérateur refusait de respecter ses obligations légales ou de répondre aux demandes de ses interlocuteurs, lesquelles ont connu un renforcement notable à la suite des attentats de 2015.

Recommandation n°3 : Renforcer le rôle et la composition du Comité d'orientation des interceptions judiciaires (COIJ) qui doit, tout comme la DIJ, relever d'un décret du premier ministre.

Le renforcement du rôle et de la composition du COIJ a recueilli l'accord de l'ensemble des ministres concernés. Le COIJ devra en outre bénéficier d'une légitimité interministérielle plus forte lui permettant de mettre en œuvre une véritable coordination pour faire face aux défis technologiques concernant les interceptions ainsi que pour la préparation d'une éventuelle internalisation de la PNIJ. A cet effet, un décret fixera sa composition et ses missions en vue de renforcer son rôle de coordination interministérielle. Les modifications réglementaires nécessaires seront réalisées conjointement à celles relatives au renforcement des compétences interministérielles de la DIJ.

Recommandation n°4 : Faire prévaloir une interprétation cohérente du principe constitutionnel de « juste rémunération » des OCE ; passer avec eux des marchés en la forme dont les prix forfaitaires, globalement à la baisse, couvriraient les réquisitions de toutes les administrations ou autorités indépendantes concernées.

L'évolution des interfaces, notamment l'automatisation des relations avec les OCE mise en place par le CCED génère, en proportion du coût global, des coûts fixes informatiques plus élevés qu'auparavant. De fait, une partie de plus en plus importante

des coûts est liée aux explications fournies par les OCE aux enquêteurs sur l'interprétation des données transmises. De surcroît, certaines prestations induisent des coûts dont l'importance varie directement en fonction du nombre et de la nature des demandes dont certaines nécessitent d'être traitées à plusieurs niveaux par les OCE. La poursuite de la sensibilisation et de la formation des enquêteurs en ce domaine est primordiale.

S'il s'avère légitime que les OCE soient indemnisés pour la charge que représentent les interceptions légales, le Gouvernement veillera à ce que toutes les prestations pouvant techniquement être automatisées le soient dans les délais les plus brefs. Outre une efficacité opérationnelle accrue, cette action conduira à mieux identifier les postes de coût et à rationaliser l'organisation des services des OCE.

De même, rapprocher la rémunération de la structure de coûts (dans laquelle les coûts fixes augmentent) conduit à plus de forfait et à une meilleure maîtrise des dépenses. Cette orientation, déjà prise par le CCED, devra être poursuivie conformément aux recommandations de la Cour.

Enfin, il conviendra d'établir un système cohérent et unique de juste rémunération des opérateurs, système fondé, sauf exception, sur une compensation financière forfaitaire pour les opérateurs les plus importants, comme le recommande la Cour. La mise en place de la PNIJ permet de centraliser le paiement de ces dépenses, ce qui facilite l'application d'un forfait. Toutefois, cette forfaitisation globale nécessitera l'application d'une clé de répartition permettant d'isoler les volumes d'actes sollicités par le GIC, la DIJ et les autres administrations légalement habilitées à avoir recours aux prestations des opérateurs. A l'instar des répartitions budgétaires entre les différents ministères afin d'assurer le financement de l'investissement et des frais de fonctionnement des équipements prévus aux a) et b) du IV de l'article D. 98-7 du code des postes et des communications électroniques, il conviendra d'établir une répartition pour les frais prévus au c) de ce même article prenant en compte tous les services ou les autorités administratives indépendantes qui peuvent avoir obtenu des données des OCE. Des tarifs à l'acte devront enfin être maintenus pour certaines prestations demandées aux MVNO (opérateurs virtuels) et autres petits opérateurs ce qui suppose d'actualiser les arrêtés de tarification.

Recommandation n°5 : charger la DIJ de passer des marchés à bons de commandes et à prix forfaitaires avec les prestataires privés d'appui technique aux interceptions dont le concours resterait nécessaire, après le complet achèvement de la PNIJ, pour les prestations assimilées ou connexes aux interceptions judiciaires, selon les règles de la commande publique et non par des commandes au coup par coup dans le cadre des frais de justice.

Des mutualisations seront opérées dans ce domaine tant au niveau interministériel qu'au sein du ministère de la justice. En outre, une analyse juridique concernant les frais de justice sera nécessaire afin de répondre aux observations de la Cour.

Recommandation n°6 : anticiper l'évolution de la PNIJ à moyen terme (2018-2020) conformément au cycle de vie des matériels et des logiciels, en achevant avant la fin 2016 les études relatives à l'avenir de la Plateforme, en arrêtant une programmation pluriannuelle des travaux et des budgets pour les interceptions judiciaires, ainsi qu'en prévoyant l'hébergement et la maîtrise technique par l'Etat des équipements de la prochaine génération.

L'anticipation des évolutions de la PNIJ ainsi que la préparation de la future génération d'équipements sera menée avec l'ensemble des départements ministériels. A

cet égard, j'ai décidé de lancer une mission d'inspection technique de la PNIJ dont les objectifs et le calendrier comprennent trois étapes.

La première concerne la dimension technique du projet. Elle me sera remise au plus tard le 1^{er} août 2016 et visera notamment à :

- évaluer le projet industriel, sa conception ainsi que sa réalisation techniques;
- évaluer les causes des dysfonctionnements connus et de vérifier la pertinence des actions correctives en cours de réalisation ;
- anticiper d'éventuelles nouvelles difficultés ;
- s'assurer de la capacité de la plate-forme à tenir la montée en charge prévue dans les prochaines semaines avec le niveau de performance fixé ;
- vérifier que, dès lors que la PNIJ aura le monopole des capacités d'interception, sa conception actuelle est suffisamment résiliente pour répondre aux enjeux de sécurité nationale que cette situation lui confère ;
- identifier les évolutions prioritaires à prendre en compte du fait de l'évolution technologique et de l'accroissement du champ de compétence de la PNIJ ;

Dans un deuxième temps, et au plus tard d'ici le 1^{er} septembre 2016, des recommandations seront formulées concernant :

- l'exécution contractuelle du projet ;
- le portage industriel qui semblerait le mieux adapté dans la perspective d'un nouveau marché public pluriannuel ;
- le cas échéant, les conditions et objets des négociations qui doivent prochainement débiter.

Enfin, le troisième temps de cette phase d'audit, à échéance du 1^{er} octobre 2016, permettra de s'interroger sur :

- l'identification d'une capacité de continuation d'activité en cas de défaillance technique temporaire de la PNIJ ;
- un éventuel hébergement et une maîtrise technique par l'Etat comme l'a recommandé la Cour des comptes ;
- la prise en charge d'évolutions technologiques qui nécessiteraient à moyen ou long terme des modifications dans le schéma industriel initial ;
- les moyens complémentaires que l'Etat devrait mettre en œuvre en regard de ces enjeux ;
- la nature des relations techniques à entretenir avec les OCE ;
- les conditions d'ergonomie offertes et leur pertinence;
- tout autre sujet estimé pertinent.

Pour couvrir la période 2017-2020 et dans l'attente d'une éventuelle internalisation de la PNIJ, un marché public sera passé par le ministère de la justice.

Recommandation n°7 : Explorer les possibilités de mutualisations et de coopérations dans le domaine des interceptions, notamment avec le ministère de l'intérieur et – dans le respect des missions respectives de ces acteurs – avec le Groupement interministériel de contrôle (GIC).

Je rappelle que les dispositifs d'interceptions de communications électroniques mis en œuvre par les entités administratives et judiciaires sont totalement indépendants et disjoints ; ils sont respectivement pris en charge par le GIC et la PNIJ. Les deux plateformes sont encadrées par des régimes juridiques distincts. Leur séparation et leur indépendance résultent d'un cloisonnement qui va au-delà du respect de la

confidentialité des informations traitées reposant à la fois, sur les principes d'indépendance de la justice, de primauté de l'autorité judiciaire, de secret de l'enquête et de l'instruction ainsi que sur la protection du secret de la défense nationale qui couvre les procédures administratives.

Ces règles et principes concernent les personnes ciblées et les informations recueillies. De fait, il n'est pas souhaitable d'envisager le rapprochement technique des deux systèmes même si certaines solutions technologiques (notamment en matière de déchiffrement) pourraient permettre une plus forte mutualisation.

Les interceptions judiciaires et administratives ont cependant les mêmes interlocuteurs au sein des opérateurs de communications électroniques ou des fournisseurs de services sur Internet qui disposent de structures « d'obligations légales ». De même, certains dispositifs technologiques présentent de grandes similitudes.

Je souligne que le CCED est chargé d'assurer la coordination entre les besoins exprimés par les services de l'Etat et rédige, à l'attention des opérateurs, les cahiers des charges présentant des spécifications, le plus souvent communes entre le GIC et la DIJ. Il dispose d'ailleurs d'un budget interministériel consacré à ces investissements.

A ce titre, pour ce qui concerne le recueil des données de connexion, un programme commun a été conduit pour aboutir à la création d'une norme technique d'échange automatisé des données entre les principaux opérateurs et les services de l'Etat.

Dans ce cadre, la coopération entre la DIJ et le GIC est indispensable ; elle s'appuiera sur le rôle de pivot d'un commissariat redimensionné et repositionné. Cette reconfiguration renforcera la gouvernance interministérielle permettant à la fois d'opérer des choix stratégiques en matière de conception et de déploiement dans les réseaux des opérateurs des équipements d'interception et d'améliorer la gestion des crédits budgétaires interministériels associés.

Pour la partie technique, il sera toutefois nécessaire :

- d'établir des référentiels communs de prestations (liste des prestations qui peuvent être demandées aux opérateurs, adaptés cependant aux cadres légaux respectifs). Les référentiels actuels sont incomplets et ont été adaptés par chacune des entités sur la base d'accords bilatéraux avec les opérateurs ;
- d'initier une mission de prospective en relation avec les opérateurs. Elle proposera des orientations pour les investissements à venir ;
- de tester et de valider en équipe intégrée (GIC et DIJ) les systèmes mis en œuvre par les opérateurs, résultant des spécifications du CCED, au profit des deux domaines ;
- de partager entre le GIC, la DIJ et le CCED une vision commune de l'offre industrielle dans le domaine des interceptions et des techniques d'enquête en général, ce qui favorisera les échanges au niveau technique entre le GIC et la DIJ.

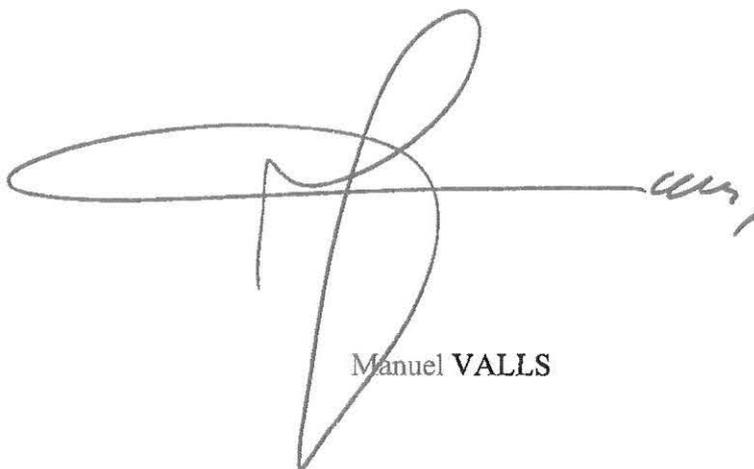
Un groupe de concertation comprenant le GIC et la DIJ sera mis en place afin :

- de partager les expériences, confronter les points de vue sur les difficultés rencontrées, les solutions apportées ou recherchées ;

- de partager les savoir-faire ou compétences pour le bénéfice de l'intérêt commun ;

- d'envisager des coopérations pour la recherche de produits techniques (notamment pour des dispositifs spécifiques comme les systèmes d'aide à l'exploitation...).

Enfin, il doit être souligné que chacun dans son domaine de compétence, le GIC comme la DIJ et sous réserves des échanges techniques, conservera l'exclusivité du rapport à leurs services « clients » (services de renseignement et de sécurité pour le GIC, magistrats et services d'enquête judiciaire pour la DIJ).

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'M' followed by a horizontal line and a small flourish.

Manuel VALLS