… l'avis n° 593 (2023-2024) de la commission sur la proposition de loi n° 479 (2023-2024) visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

DÉTECTION ET PRÉVENTION DES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES EN FRANCE

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi au bénéfice de l'adoption de 3 amendements présentés par M. Claude Malhuret, rapporteur pour avis.

La proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France déposée à l'Assemblée nationale par Sacha Houlié, Thomas Gassilloud et Constance Le Grip, membres de la délégation parlementaire au renseignement (DPR), a pour objet de donner une traduction législative à certaines des 22 propositions formulées par le rapport d'activité[1] de la DPR, dont la thématique pour l'année 2022-2023 était les ingérences étrangères et les moyens dont disposent les services de renseignement français pour les détecter, les surveiller et les entraver.

Les 4 principales recommandations mises en œuvre sont les suivantes :

► la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts agissant pour le compte d'un mandant étranger ;

► la remise d'un rapport au Parlement sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale en raison d'ingérences étrangères ;

► l'extension aux cas d'ingérence étrangère de la technique de « l'algorithme » ;

► le gel des avoir des personnes physiques et morales se livrant à des actes d'ingérence.

1. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT : SORTIR DU DÉNI ET AGIR CONTRE LES OPÉRATIONS D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

A. LA DPR A FAIT LE CONSTAT DE MENACES PROTÉIFORMES ET OMNIPRÉSENTES PROVENANT DE RUSSIE, DE CHINE, DE TURQUIE ET D'IRAN, MAIS AUSSI DE CERTAINS ALLIÉS

- **La Russie**, dans la tradition soviétique, a recours à l'infiltration et à l'espionnage ; le déclenchement de la guerre en Ukraine a conduit à l'expulsion de France de 41 espions russes sous couverture diplomatique. Les opérations de propagande et de manipulation de l'information, couplées à des ingérences fréquentes dans les processus électoraux, sont également caractéristiques de la « signature » russe. Depuis la publication du rapport de la DPR, **ces phénomènes ont été précisément documentés par le service de vigilance contre les ingérences numériques** (Viginum) et attribués par le ministère des affaires étrangères à la propagande russe dans le cadre de l'**opération « Portal Kombat** » destinée à perturber le débat public

[1] Rapport n° 810 (2022-2023) du 29 juin 2023.

dans la perspective des élections européennes et à affaiblir dans l'opinion le soutien à la résistance ukrainienne[1] ;

- S'agissant de **la Chine**, une loi du 28 juin 2017 sur le renseignement national a considérablement étendu les pouvoirs des services de renseignement et fait de tout ressortissant chinois, dans son pays comme à l'étranger, un espion potentiel. La Chine utilise différents leviers d'action pour mener ses opérations d'ingérence : le recours aux diasporas, l'utilisation des médias, la captation de données économiques et scientifiques, la prédation économique. **La face émergée de l'action des services chinois, y compris sur le sol français, prend la forme de « commissariats » clandestins** œuvrant au retour forcé en Chine de dissidents[2].

Le rapport précise également que **d'autres puissances étrangères ont recours à des actions d'ingérence : Turquie, Iran, autres États du Maghreb et du Golfe**…

En matière **d'ingérences économiques** il n'y a pas non plus d'ami. Des alliés, en particulier les **États-Unis**, utilisent divers modes opératoires comme la captation de données ou l'extraterritorialité du droit pour porter atteinte à la sécurité économique d'autres États, y compris alliés.

B. DES RECOMMANDATIONS AXÉES SUR LES MOYENS DE CONTRE-INGÉRENCE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Parmi les mesures proposées par la DPR figurent notamment la **priorité donnée à la contre-ingérence** par les moyens suivants :

- Des mesures plus systématiques de **sensibilisation aux risques d'ingérences** et la remise au Parlement d'un rapport annuel sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale ;
- L'instauration d'un **dispositif législatif de prévention des ingérences étrangères**, sur le modèle de la loi américaine dite « FARA » (*Foreign Agents Registration Act*). Il s'agit de rendre obligatoire l'enregistrement des acteurs influant sur la vie publique française pour le compte d'une puissance étrangère et de les soumettre à une série d'obligations déontologiques ;
- L'expérimentation, pour lutter contre les ingérences étrangères, de **la technique de « l'algorithme »**, aujourd'hui réservée exclusivement à la prévention du terrorisme ;
- Le recours au **gel des avoirs** de toute personne ou structure se livrant à des actions préjudiciables au maintien de la cohésion nationale ou destinées à favoriser les intérêts d'une puissance étrangère ;
- Une **réponse européenne** fondée notamment sur une convergence des dispositifs nationaux de lutte contre les ingérences étrangères.

Un des angles morts exprimé par le rapport concerne l'absence de réponse nationale ou européenne à la « guerre juridique » (*Lawfare*) que les Etats-Unis conduisent sous couvert d'extraterritorialité de leur droit ou des pratiques de conformité (*compliance*) impliquant par exemple la remise des données d'entreprises, parfois stratégiques, à des cabinets de vérification.

C. LE SPECTRE DES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES NE SE LIMITE PAS AU SEUL DOMAINE DU RENSEIGNEMENT : IL IMPLIQUE QU'UNE STRATÉGIE GLOBALE GUIDE LES POLITIQUES PUBLIQUES

Le rapport de la DPR traite des moyens du renseignement et n'épuise donc pas un sujet :

[1] Déclaration de Jean-Noël Barrot, ministre délégué, chargé de l'Europe, sur la désinformation et les ingérences informationnelles au sein de l'Union européenne, à Bazoches-sur-Guyonne le 29 avril 2024.

[2] Reportage diffusé le 2 mai 2024 par France Télévision dans le magazine « Envoyé spécial ».

- **qui a été traité par le Sénat comme par l'Assemblée nationale** soit dans le cadre de mission d'information (rapport « Gattolin »[1] sur les influences dans le milieu académique et universitaire dont la DPR reprend de nombreuses propositions pour renforcer la protection du patrimoine scientifique et technologique de la Nation) ou de commission d'enquête (au Sénat par le rapport « Malhuret »[2] relatif à la plateforme TIK TOK, à l'Assemblée nationale par le rapport « Le Grip »[3] également sur le thème des ingérences étrangères) ;
- **qui fait l'objet au Sénat de la création une commission d'enquête** sur « *les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique, notre économie et les intérêts de la France sur le territoire national et à l'étranger afin de doter notre législation et nos pratiques de moyens d'entraves efficients pour contrecarrer les actions hostiles à notre souveraineté* ». Sans préempter les résultats des travaux de cette commission, son objet embrasse un champ d'action plus large que le seul domaine du renseignement et pourrait concerner aussi bien des sujets de coordination interministérielle que d'éducation aux médias ou de définition d'une stratégie nationale dans la continuation de la nouvelle fonction d'influence[4] inscrite dans la *Revue nationale stratégique* de 2022.

Le périmètre de la proposition de loi ici examinée ne traite pas l'ensemble des problématiques soulevées par ces missions d'information et commissions d'enquêtes.

2. LA PROPOSITION DE LOI SE LIMITE À CERTAINES MESURES DE DÉTECTION ET DE PRÉVENTION DES OPÉRATIONS D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES EN FRANCE

Le texte initial se composait de 4 articles.

- **L'article 1er** prévoit la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts agissant pour le compte d'un mandant étranger. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale avaient pour objet de clarifier les critères applicables au dispositif et notamment de modifier la liste des exonérations en y assujettissant la profession d'avocat.
- **L'article 2** prévoit la remise d'un rapport sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale en raison d'ingérences étrangères. L'Assemblée nationale a fixé sa périodicité à deux ans, au lieu de chaque année dans le texte initial.
- A **l'article 3** relatif à la technique de « l'algorithme », l'Assemblée nationale a allongé la durée de l'expérimentation à quatre ans et prévu que le rapport d'évaluation traite des conséquences de l'élargissement des finalités justifiant le recours à cette technique.
- **L'article 4** prévoit la possibilité de procéder au gel des avoirs des personnes se livrant à des actes d'ingérence sur la base d'une disposition insérée dans le code monétaire et financier. Les termes de cette définition, dont il convient de souligner qu'elle ne figure donc ni dans le code pénal, ni dans le code de la sécurité intérieure, qualifient l'« acte d'ingérence » comme un « *agissement commis directement ou indirectement à la demande ou pour le compte d'une puissance étrangère et ayant pour objet ou pour effet, par tout moyen, y compris la communication d'informations fausses ou inexactes, de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, au fonctionnement ou à l'intégrité de ses infrastructures essentielles ou au fonctionnement régulier de ses institutions démocratiques* ».

[1] Rapport n° 873 (2020-2021), déposé le 29 septembre 2021.

[2] Rapport n° 831 (2022-2023), déposé le 4 juillet 2023.

[3] Rapport n°1311 (16e législature), déposé le 1er juin 2023.

[4] Discours du Président de la République relatif à la Revue nationale stratégique prononcé à Toulon le 9 novembre 2022.

Deux articles additionnels ont été adoptés par l'Assemblée nationale, pour imposer aux laboratoires d'idées (*think tanks*) de déclarer les dons et versements étrangers (**article 1er *bis***) et prévoir les modalités d'application des dispositions de la proposition de loi en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna (**article 5**).

Ainsi qu'un des auteurs de la proposition de loi l'exprime lui-même, **ce texte consiste essentiellement en des mesures « boite à outils » mise à la disposition des services de renseignement suivant une logique administrative de détection et d'entrave plutôt que judiciaire**.

A. L'INSTAURATION D'UN REGISTRE « *FARA* » À LA FRANÇAISE

La loi américaine dite « FARA » (*Foreign Agents Registration Act*) votée en 1938 trouve son origine dans des enquêtes menées par le congrès sur la propagande des « puissances de l'Axe », notamment l'Allemagne nazie, sur le territoire américain. Elle instaure un registre spécifique pour les représentants d'intérêts travaillant pour le compte d'un mandant étranger.

Cette législation a inspiré Israël en 2016, l'Australie en 2018, le Royaume-Uni en 2023 et plus récemment le Canada et maintenant la France.

Les exemples étrangers d'obligation de déclaration des agents d'influence agissant pour le compte d'une puissance étrangère

► **Etats-Unis :** création du registre « FARA » en 1938

Le champ d'application du registre est large et établit une obligation d'inscription au registre pour toute personne qui agit pour le compte d'un mandant étranger (gouvernement, parti politique, entreprise, ONG, *think tank*, individu étranger) dans le but de mener des actions politiques aux Etats-Unis ou d'influencer un fonctionnaire ou le public américain. En cas de violation des provisions du FARA, l'agent s'expose à une peine d'emprisonnement de 5 ans et à 250 000 dollars d'amende.

Les statistiques d'application de ce dispositif font apparaître 492 déclarants actifs, représentant 749 mandants étrangers, inscrits au deuxième semestre 2021 au registre tenu par le département de la justice. Entre 1988 et 2020, 13 procédures pénales ont été engagées contre 14 organisations ou individus qui se sont conclues par 13 condamnations[1].

► **Israël** : création d'un registre des agents étrangers en 2016, lequel exige des entités à but non lucratif qui reçoivent des fonds d'entités politiques étrangères qu'elles déposent des rapports trimestriels.

► **Australie** : mise en place en 2018 du *Foreign Influence Transparency Scheme* (*FITS*)

►**Union européenne :** l'accord interinstitutionnel de 2021, le champ d'application du registre de transparence de l'Union européenne a été étendu et oblige les lobbyistes à préciser si leurs activités sont exercées au nom d'un Etat tiers

► **Royaume-Uni** : adopté en 2023, le *National Security Bill* a instauré un registre des agents étrangers « *FIRS* » (*Foreign Influence Registration Scheme*) rendant obligatoire l'enregistrement des personnes agissant pour le compte d'une puissance étrangère à des fins d'influence de la vie publique.

A l'instar du Canada, où un projet de loi sur la responsabilité et le registre des agents d'influence étrangers est en cours de consultation depuis l'automne 2023, il s'agirait, pour la France, d'instaurer un **registre supplémentaire, distinct de celui des représentants d'intérêt prévu par la loi « Sapin II »**, et tenu par la **Haute autorité pour la transparence de la vie politique** (HATVP). Le manquement à l'obligation d'inscription serait puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. À titre d'ordre de grandeur comparatif, le

[1] Par exemple, en 2021 la cour fédérale américaine a imposé une amende de plus de 15 millions de dollars au lobbyiste Imaad Zuberi, pour avoir exercé ses activités en violation du FARA. Il avait en effet falsifié des documents afin de dissimuler son travail en tant qu'agent étranger tout en faisant du lobbying auprès de hauts fonctionnaires du gouvernement américain (source : site de la HATVP).

registre « Sapin II » comptait 2 476 représentants d'intérêts inscrits au répertoire numérique géré par la Haute autorité en 2021.

Outre la question des moyens humains et matériel, dont le Président de la HATVP a indiqué qu'ils en étaient au « stade artisanal » en ce qui concerne les moyens informatiques (qui devra être abordé lors de la discussion de la loi de finances pour 2025), il apparaît nécessaire de clarifier l'articulation entre ce nouveau répertoire et le dispositif issu de la loi « Sapin II » pour mieux distinguer les agents agissant pour le compte d'une puissance étrangère des représentants d'intérêt au sens classique du droit existant. **Il doit s'agir de deux registres distincts sans risque d'ambiguïté**.

B. UN RAPPORT SUR LES MENACES QUI PÈSENT SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE EN RAISON D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

La remise d'un rapport au Parlement sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale en raison d'ingérences étrangères constitue une innovation dans la tradition française de séparation des pouvoirs, laquelle semblait déjà poser des questions à certains services de renseignement sur la teneur publique d'un tel document, laissant entendre que l'essentiel serait classifié. Cette culture du secret ne doit *in fine* pas rendre inopérante cette initiative dont il est précisé que le rapport pourra faire l'objet d'un débat dans chacune des chambres du Parlement.

Les Pays-Bas sont cités en exemple sur la publication d'un rapport public sur la stratégie de sécurité nationale dans lequel les menaces contre la sécurité nationale sont décrites et hiérarchisées, au rang desquelles les menaces hybrides, les opérations de désinformation en vue de faire baisser la confiance dans le système démocratique ou encore les pressions sur la cohésion nationale et l'État de droit par le biais d'ingérences étrangères[1].

Aux Etats-Unis, le Président transmet chaque année un rapport sur la stratégie de sécurité nationale (*Annual national security strategy report*) comportant un état détaillé des objectifs, engagements et capacités du pouvoir fédéral, ainsi que la description des menaces et de leurs origines. En outre, la communauté américaine du renseignement publie également un état annuel des menaces (*Annual threat assessment of the U.S. intelligence community*) les plus directes et sérieuses pour l'année à venir, dont une version non classifiée est mise en ligne par le bureau du directeur du renseignement national.

Ces quelques exemples étrangers montrent que la remise au Parlement par le Gouvernement d'un tel rapport sur l'état des menaces sur la sécurité nationale tous les deux ans ne fait pas peser une contrainte injustifiée sur l'Exécutif au regard des mutations accélérés de l'ordre mondial comme des technologies. Il s'agira au contraire d'un outil de diffusion d'informations vérifiées et discutées par le Parlement de nature à soutenir l'objectif plus global de résilience nationale.

[1] *The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands 2023* (document publié par le ministère de la Justice et de la sécurité)

C. LA TECHNIQUE DE « L'ALGORITHME » : AU FINAL PLUS ADAPTÉE À LA DÉTECTION DES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES QU'À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le contexte de la loi de 2015 qui a autorisé l'usage de l'analyse algorithmique des données de connexion pour la prévention du terrorisme au titre de la finalité 4 de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure a considérablement changé. En effet, il s'agissait originellement de détecter par la technique de l'algorithme des comportements liés à la menace exogène des retours de terroristes du théâtre syro-irakien. Or les modes opératoires ont évolué vers des profils très variés, dont des individus inconnus des services et parfois déséquilibrés, difficiles à définir et modéliser par des algorithmes.

Qu'est-ce que la technique dite de « l'algorithme » ?

Un traitement automatisé portant sur des données de connexion recueillies de manière anonyme et non ciblée.

Qui plus est, ce procédé nécessite de puissants moyens de développement et de test pour s'assurer de la fiabilité des alertes, dites « *hit* ». Les alertes doivent donc être très précisément calibrées pour qu'il n'y en ait ni trop, ni trop peu. Concrètement, les tests en « bac à sable » sont validés sous le contrôle de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) avant que l'algorithme soit mis en œuvre pour repérer dans les données de connexion des activités suspects. La CNCTR est alors sollicité pour chaque « *hit* » en vue d'émettre un avis favorable ou non sur la levée de l'anonymat. Le procédé est « industriel », ce qui explique par exemple le fait que la possibilité ouverte en 2021 d'intégrer les données de consultation d'URL dans les algorithmes ne soient effective que cette année.

La procédure de mise en œuvre de la technique de l'algorithme

► Le Premier ministre peut, après avis de la CNCTR, imposer aux opérateurs de télécommunication et aux fournisseurs de services internet la mise en œuvre sur leurs réseaux de traitements automatisés destinés à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste.

► Lorsque des données ont été détectées par l'algorithme, le Premier ministre peut, après nouvel avis de la CNCTR, autoriser l'identification des personnes auxquelles elles se rapportent.

En revanche, il apparaîtrait, selon les services auditionnés, que cette technique soit plus adaptée à la détection des opérations d'ingérences, lesquelles font appel à des modes opératoires normés et détectables selon les pays d'origine de la menace qu'il s'agisse d'attaque cyber, de « fermes à troll » en matière de désinformation ou encore d'espionnage.

Deux précisions peuvent être apportées quant à l'évaluation et au contrôle de cette mesure. L'évaluation de l'efficacité de la technique de l'algorithme est en soit une gageure puisque classifiée dans son *modus operandi*. Il sera par ailleurs toujours difficile d'en rendre public les résultats dans le détail mais, à l'instar de la prévention du terrorisme, il ne fait plus de doute que cyberattaques, manipulation de l'information et menaces hybrides font partie désormais de l'arsenal de puissances étrangères malveillantes. Face à cette situation nouvelle, il est légitime de se doter de nouveaux outils.

D. LE GEL DES AVOIRS : UN DISPOSITIF INSPIRÉ DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET UN SIGNAL POLITIQUE FORT

Le gel des fonds et des ressources économiques des personnes se livrant à des actes d'ingérence est une mesure administrative nationale qui existe déjà en matière de terrorisme. Au niveau européen, le gel des avoirs est opéré dans le cadre de dispositifs tels que le régime de sanction des avoirs russes au titre de la guerre en Ukraine. Il existe également au niveau international au titre des sanctions de l'Organisation des Nations unies (ONU) contre le régime

syrien ou encore la Corée du Nord. À condition de concerner un public ciblé et des volumes d'avoirs identifiés, ce type de mesure est considéré comme efficace et puissant. La question sera de savoir si l'origine des fonds dont découle l'ingérence est certaine et publique

L'étendre au domaine des ingérences soulève des réticences en termes d'attractivité bancaire de la France. Toutefois, **le signal politique fort d'une telle mesure doit être soutenu, quitte à être recalibrée et complétée par d'éventuelles dispositions d'ordre judiciaire**.

3. DES PRÉCISIONS NÉCESSAIRES À APPORTER

La commission a adopté 3 amendements présentés par le rapporteur pour avis en vue l'élaboration du texte de la commission des lois :

- Le premier amendement vise à distinguer plus clairement le nouveau répertoire propre aux activités d'influence étrangère par opposition au répertoire existant institué par la loi dite « Sapin 2 », en supprimant systématiquement la référence à la notion de « représentant d'intérêts » qui n'est pas adaptée à la qualification d'activités d'influence étrangère.
- Le deuxième amendement vise à adapter et étendre la liste des personnes avec lesquelles l'entrée en communication de l'agent d'influence donne lieu à obligation déclarative en ajoutant les anciens présidents de la République, anciens membres du Gouvernement, anciens députés ou anciens sénateurs, pour une durée limitée après l'expiration de leur mandat (cinq ans). En deuxième lieu, cet amendement vise à abaisser de 100 000 à 20 000 habitants le seuil au-delà duquel l'entrée en contact avec les élus locaux des collectivités comme des groupements déclenche ces mêmes obligations. Enfin, en dernier lieu, il est proposé d'ajouter les candidats déclarés à une élection nationale – autrement dit législative ou présidentielle - à compter de la publication officielle des listes des candidats déclarés et les dirigeants de partis politiques à cette même liste.
- Le troisième vise à préciser le champ d'application du gel des avoirs et actifs proposé par la proposition de loi à la prévention des actes d'ingérence. Il s'agit de conserver un dispositif administratif, lequel serait complété par un dispositif pénal sous forme d'un article additionnel que la commission des lois examinera.

Cédric PERRIN
Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
Les Républicains

Claude MALHURET
Rapporteur pour avis
Sénateur de l'Allier
Les Indépendants

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
http://www.senat.fr/commission/etr/index.html