

N° 593

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 mai 2024

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la
procédure accélérée, visant à **prévenir les ingérences étrangères en France**,*

Par M. Claude MALHURET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. Joël Guerriau, Jean-Baptiste Lemoyne, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, *vice-présidents* ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, *secrétaires* ; MM. Étienne Blanc, Gilbert Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, M. Philippe Folliot, Mme Annick Girardin, M. Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, André Guiol, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Claude Malhuret, Didier Marie, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 2150, 2343 et T.A. 269

Sénat : 479 (2023-2024)

SOMMAIRE

L'ESSENTIEL.....	5
I. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT : SORTIR DU DÉNI ET AGIR CONTRE LES OPÉRATIONS D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES	5
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	5
B. DES RECOMMANDATIONS AXÉES SUR LES MOYENS DE CONTRE- INGÉRENCE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT.....	6
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.....	7
II. LA PROPOSITION DE LOI SE LIMITE À CERTAINES MESURES DE DÉTECTION ET DE PRÉVENTION DES OPÉRATIONS D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES EN FRANCE	8
A. L'INSTAURATION D'UN REGISTRE « FARA » À LA FRANÇAISE.....	9
B. UN RAPPORT SUR LES MENACES QUI PÈSENT SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE EN RAISON D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES	10
C. LA TECHNIQUE DE « L'ALGORITHME » : AU FINAL PLUS ADAPTÉE À LA DÉTECTION DES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES QU'À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	11
D. LE GEL DES AVOIRS : UN DISPOSITIF INSPIRÉ DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET UN SIGNAL POLITIQUE FORT.....	12
III. DES PRÉCISIONS NÉCESSAIRES À APPORTER.....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
Liste des personnes entendues en commun avec la Commission des lois.....	21

L'ESSENTIEL

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'activité¹ 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 avoirs des personnes physiques et morales se livrant à des actes d'ingérence.

I. 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 dans la

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

perspective des élections européennes et à affaiblir dans l'opinion le soutien à la résistance ukrainienne¹ ;

- 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 dissidents².**

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 ;

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 ».

- 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 :

- **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 efficaces 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'influence⁴ inscrite dans la *Revue nationale stratégique* de 2022.

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 1^{er} juin 2023.

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

II. 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 1^{er}** 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 »*.

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 1^{er 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 « boîte 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 condamnations¹.

► 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**

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).

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 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 étrangères¹.

Aux États-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.

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



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 accélérées 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.

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.

III. 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 14 mai 2024, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Claude Malhuret sur la proposition de loi n° 479 (2023-2024) visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

M. Cédric Perrin, président. – Mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le rapport pour avis de notre collègue Claude Malhuret sur la proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France. Je souhaite la bienvenue à Agnès Canayer, rapporteur au fond pour la commission des lois.

M. Claude Malhuret, rapporteur pour avis. – Notre commission s'est saisie pour avis de la proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France, qui sera examinée au fond demain par la commission des lois. Je tiens à remercier ma collègue rapporteur, Agnès Canayer, qui m'a associé à son programme d'auditions. Je précise d'emblée que je partage avec elle mes principales conclusions sur ce texte en vue de la discussion en séance publique, qui aura lieu mercredi 22 mai prochain. J'y reviendrai après une brève présentation du contexte et du dispositif de cette proposition de loi.

Ce texte, déposé à l'Assemblée nationale par notre collègue député Sacha Houlié, présente la particularité de mettre en œuvre certaines recommandations du rapport de la délégation parlementaire au renseignement (DPR) qu'il a présidé au cours de la session précédente 2022-2023. Ce rapport avait pour thème principal la lutte contre les ingérences étrangères sur les intérêts français sur le territoire national et à l'étranger. Il dresse un panorama de l'état de la menace, notamment russe et chinoise, et propose des mesures ciblées pour améliorer le cadre légal de la contre-ingérence, c'est-à-dire mieux détecter et entraver les activités d'ingérences de puissances étrangères.

N'étant pas membre de cette délégation, à la différence de certains de nos collègues, dont Agnès Canayer, Gisèle Jourda et Cédric Perrin ici présents, je ne connais, pour ma part, que la version publique du rapport, dont certains passages et certaines recommandations sont classifiés. Je peux toutefois relever qu'il a été cosigné par notre collègue Christian Cambon, alors vice-président de la DPR pour le Sénat, et souligner que ce rapport a été adopté à l'unanimité des membres de cette instance interparlementaire. Malgré cette unanimité, on peut regretter que le texte n'ait été déposé et cosigné que par Sacha Houlié et les deux autres députés Renaissance membres de la DPR – Thomas Gassilloud et Constance Le Grip –, sans associer les sénateurs à un dépôt commun du texte dans chaque assemblée. Agnès Canayer m'a fait part

de son étonnement à ce sujet, qui est, me semble-t-il, partagé par Christian Cambon et Cédric Perrin. Pour autant, la démarche n'entache pas, selon elle, le bien-fondé des mesures proposées.

Sur le fond, le texte reprend les quatre principales propositions du rapport. L'article 1^{er} prévoit la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts agissant pour le compte d'un mandant étranger – je précise que la formule « représentants d'intérêts » ne devrait pas être utilisée afin d'éviter toute confusion avec la loi Sapin 2 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Il s'agit de l'instauration d'un dispositif législatif *ad hoc* de prévention des ingérences étrangères, sur le modèle de la loi américaine dite « FARA » (*Foreign Agents Registration Act*). Cette loi a été votée par le Congrès en 1938 pour contrer les « puissances de l'Axe » de l'époque, notamment la propagande nazie. Cette législation a inspiré plus récemment le Canada, l'Australie en 2018 et le Royaume-Uni en 2023.

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. Aux États-Unis, le dernier relevé d'inscription au registre du FARA date de 2021 et fait état de 492 déclarants actifs représentant 749 mandants étrangers. En cas de violation de l'obligation de déclaration, l'agent s'expose à une peine d'emprisonnement de quatre ans et à 250 000 dollars d'amende. Entre 1988 et 2020, le département de la justice américain a engagé 13 procédures pénales contre 14 organisations ou individus, qui se sont conclues par 13 condamnations.

Pour la France, le registre serait tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie politique (HATVP) dans un registre distinct de celui des lobbyistes prévu par la loi Sapin 2, lequel comportait 2 476 représentants d'intérêts inscrits au répertoire numérique géré par la Haute Autorité en 2021. La proposition de loi punit le manquement à l'obligation d'inscription de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Comme ma collègue Agnès Canayer, je souscris à la nécessité de clarifier l'articulation entre ce répertoire et le dispositif issu de la loi « Sapin 2 », pour mieux distinguer les agents agissant pour le compte d'une puissance étrangère des représentants d'intérêts au sens classique du droit existant. Il doit s'agir de deux registres différents sans risque d'ambiguïté, ce qui n'apparaît pas si clairement dans le texte proposé par l'Assemblée nationale : je présente un amendement en ce sens, commun avec la rapporteure de la commission des lois.

L'article 2 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale en raison d'ingérences étrangères. Il a été amendé à l'Assemblée nationale pour prévoir une remise tous les deux ans, et non chaque année. Il pourrait donner lieu à un débat en séance publique, sans vote.

L'article 3 étend aux cas d'ingérence étrangère la technique dite de l'algorithme, jusqu'alors réservée aux services de renseignement dédiés à la prévention du terrorisme. L'Assemblée nationale a allongé la durée de l'expérimentation à quatre ans et a prévu que le rapport d'évaluation de l'expérimentation détaille les conséquences de l'élargissement des finalités justifiant le recours à cette technique.

Deux précisions peuvent être apportées quant à l'évaluation et au contrôle de cette mesure. Premièrement, l'évaluation de l'efficacité de la technique de l'algorithme est en soi une gageure puisqu'elle est classifiée dans leur *modus operandi*. Le contexte de la loi de 2015 qui a autorisé l'usage de l'analyse algorithmique des données de connexion puis des consultations d'URL en matière de prévention du terrorisme 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, avec des individus parfois inconnus des services et parfois déséquilibrés, difficiles à définir et modéliser dans des algorithmes.

Cette technique serait, selon nos auditions, plus adaptée à la détection des opérations d'ingérences qui font appel à des modes opératoires normés et détectables selon les pays d'origine de la menace, qu'il s'agisse d'attaques cyber, de fermes à trolls en matière de désinformation ou encore d'espionnage. Il sera par ailleurs toujours difficile d'en rendre publique l'efficacité, 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 de l'arsenal de puissances étrangères malveillantes qui en veulent à nos intérêts.

Deuxièmement, il est légitime, face à cette situation nouvelle, de se doter de nouveaux outils. À cet égard, il existe un double contrôle sur la validation des algorithmes et la levée de l'anonymat en cas de détection par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), dont notre collègue Charles Darras est membre.

L'article 4 prévoit la possibilité de procéder au gel des fonds et des ressources économiques des personnes se livrant à des actes d'ingérence. Il s'agit d'une mesure administrative nationale qui existe déjà en matière de terrorisme. L'étendre au domaine des ingérences soulève des réticences compréhensibles en termes d'attractivité bancaire de la France. Toutefois, le signal politique fort d'une telle mesure doit être soutenu, au même titre que les sanctions européennes de gel des avoirs russes ou encore de ceux des membres des gardiens de la révolution en Iran.

En outre, deux articles additionnels ont été adoptés par l'Assemblée nationale : un article 1^{er} bis impose aux laboratoires d'idées - *think tanks* - de déclarer les dons et versements étrangers, tandis qu'un article 5 prévoit les modalités d'application des dispositions de la proposition de loi en Polynésie

française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna. Ils se justifient et n'appellent pas d'observation de ma part.

Sur l'économie générale de ce texte, je veux rappeler qu'il s'agit de mesures ciblées et relativement limitées. Ce texte n'épuise pas le sujet, ni au sens de la fonction d'influence appelée à devenir un objectif stratégique tel que défini par la revue nationale stratégique de 2022, ni au sens des recommandations de plusieurs rapports du Sénat comme de l'Assemblée nationale. Je pense, d'une part, au rapport d'information Gattolin sur les influences étrangères 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 la commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok dont j'ai été le rapporteur, sous la présidence de notre collègue Mickaël Vallet. À l'Assemblée nationale, le rapport de Constance Le Grip a également proposé des recommandations sur le thème des ingérences étrangères.

D'autre part, sur l'initiative de notre collègue Rachid Temal et du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, le Sénat a lancé 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 efficaces pour contrecarrer les actions hostiles à notre souveraineté. Là encore, cette proposition de loi ne me semble pas préempter ces travaux et les recommandations qui en résulteront : je ne doute pas que ces dernières embrasseront un champ plus large.

Je vous propose en conséquence d'émettre un avis favorable à la proposition de loi, sous réserve de l'adoption de trois amendements communs avec ceux de la rapporteure de la commission des lois et en rappelant que la rédaction qui sera soumise au Sénat sera celle qui sera adoptée demain par la commission des lois.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Claude Malhuret, rapporteur pour avis. – L'amendement ETRD.4 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.

L'amendement ETRD.4 est adopté.

M. Claude Malhuret, rapporteur pour avis. – L'amendement ETRD.5 vise à adapter et à étendre la liste des personnes avec lesquelles l'entrée en

communication de l'agent d'influence donne lieu à obligation déclarative, en ajoutant aux représentants d'intérêts de la loi Sapin 2 les anciens Présidents de la République, les anciens membres du Gouvernement et les anciens députés ou anciens sénateurs, pour une durée limitée à cinq ans après l'expiration de leur mandat.

Par ailleurs, il a pour objet d'abaisser de 100 000 habitants 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, il est proposé d'ajouter à cette même liste les candidats déclarés à une élection nationale – les élections législatives ou l'élection présidentielle – à compter de la publication officielle des listes des candidats déclarés, ainsi que les dirigeants de partis politiques.

M. Pascal Allizard. – Pourquoi ne pas avoir mentionné les députés européens ?

M. Claude Malhuret, rapporteur pour avis. – Il me semble que la formule « anciens députés » englobe les députés européens.

M. Mickaël Vallet. – Je me demande s'ils ne sont pas considérés comme des représentants de la France au Parlement européen et non pas comme des députés – sans minorer l'importance de leur mandat.

Mme Agnès Canayer, rapporteur de la commission des lois. – Les critères permettant de définir un acteur d'influence intègrent un élément intentionnel, à savoir le fait d'agir auprès d'une autorité publique ou sur la conduite d'une politique publique ou d'agir sur l'édiction d'une loi, d'un règlement ou d'une décision individuelle. Je pense que les députés européens sont exclus de cette définition puisqu'ils n'interviennent pas directement dans l'édiction de la loi.

M. Bruno Sido. – Je ne partage pas cet avis : la politique agricole est européenne et des agents peuvent fort bien tenter d'influencer les députés européens afin de l'orienter, par exemple vers une réduction de la production de blé qui pourrait profiter à la Russie.

M. Claude Malhuret, rapporteur pour avis. – Nous sommes d'accord sur le principe et l'essentiel des catégories visées. Je vous propose donc de voter l'amendement actuel et que la commission des lois approfondisse ce point demain. De plus, des amendements de séance pourront introduire des changements si besoin.

Mme Annick Girardin. – Vous avez évoqué une durée de cinq ans, alors que la HATVP applique la plupart du temps une durée de trois ans pour les ministres en matière de conflits d'intérêts : ne pourrions-nous pas harmoniser les dispositifs ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur de la commission des lois. – Une durée de trois ans est fixée en matière de déontologie, tandis qu'elle est de cinq ans pour les ingérences étrangères. Selon Didier Migaud, il s'agit de la

période durant laquelle les responsables politiques peuvent encore exercer une influence.

Mme Gisèle Jourda. – Nous exprimons les plus vives réserves sur cet amendement, qui entre en collision avec l'un des amendements que nous déposerons. Nous ne participerons donc pas au vote sur cet amendement.

L'amendement ETRD.5 est adopté.

Article 4

M. Claude Malhuret, rapporteur pour avis. – L'amendement ETRD.6 que je vous sou mets, toujours en commun avec Agnès Canayer, vise à recentrer le champ d'application du gel des avoirs et des actifs prévu par la proposition de loi. Il s'agit de conserver un dispositif administratif, lequel sera complété par un dispositif pénal sous forme d'un article additionnel que la commission des lois examinera.

L'amendement ETRD.6 est adopté.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Je reviens sur la remise au Parlement d'un rapport sur l'état des menaces prévu à l'article 2. Il s'agit là aussi de s'inspirer des pratiques d'outre-Atlantique et plus précisément du rapport ATA (*Annual Threat Assessment*). La mesure faisait également partie des recommandations issues des travaux de la commission des affaires économiques consacrés l'année dernière à l'intelligence économique.

D'ici à la séance, nous vous proposerons peut-être d'intégrer une autre recommandation de cette mission d'information visant à ce que le rapport du Gouvernement consacré au contrôle des investissements étrangers en France puisse donner lieu à un débat parlementaire. Nous nous livrerons d'ailleurs à cet exercice en avant-première le 29 mai prochain, puisque ce point est inscrit à l'ordre du jour de nos travaux en séance publique. Les menaces économiques, technologiques ou scientifiques qui pèsent notamment sur notre patrimoine industriel sont liées à cet article 2.

M. Cédric Perrin, président. – Je remercie les rapporteurs. Fortement préoccupée par les ingérences étrangères, la DPR a remis un rapport sur ce sujet l'an dernier. Le fait que l'Assemblée nationale ait pris cette initiative sans concertation avec le Sénat est contraire à l'usage, s'agissant de la DPR et m'a donc conduit à saisir le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur ce point : en effet, il est d'usage que les travaux de la DPR soient conduits de manière collégiale, en associant députés et sénateurs et tel n'a pas été le cas pour les suites données à ce rapport, ce dont nous nous sommes fortement émus.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

La réunion est close à 17 h 55.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES EN COMMUN AVEC LA COMMISSION DES LOIS

Lundi 29 avril 2024, matin

- **M. Sacha Houlié**, député, auteur de la proposition de loi ;
- *Association Française des Conseils en Lobbying (AFCL)* : **MM. Aristide Luneau**, président et **Nicolas Bouvier**, membre du bureau ;
- *Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)* : **M. Serge Lasvignes**, président, **Mme Airelle Niepce**, secrétaire générale, **M. Guillaume Brosse**, conseiller technique, **Mme Juliette Emard-Lacroix**, conseillère auprès du président ;
- *Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)* : **M. Nicolas Lerner**, directeur général.

Lundi 29 avril 2024, après-midi

- *Conseil national des barreaux (CNB)* : **M. Alexis Werl**, président de la commission textes et **Mme Mona Laaroussi**, chargée de mission affaires publiques ;
- *Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT)* : **MM. Jean-Louis Martineau**, coordonnateur adjoint et **Basile Jomier**, conseiller juridique.

Jeudi 2 mai 2024

- *Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)* : **M. Thierry Motta**, directeur général adjoint.

Lundi 6 mai 2024

- *Groupement interministériel de contrôle (GIC)* : **MM. Pascal Chauve**, directeur et **Marc Sirven**, directeur adjoint.

Mardi 7 mai 2024

- *Direction générale du trésor (DGT)*, Sous-direction des sanctions et lutte contre la criminalité financière (SECFIN) : **M. Pierre Allegret**, sous-directeur.

- *Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)* :
MM. Didier Migaud, président, **Mme Louise Bréhier**, secrétaire générale et
M. Ted Marx, directeur des publics, de l'information et de la communication ;

- *Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLAPJ)* :
Mme Pascale Léglise, directrice et **M. Vincent Ploquin-Duchefdelaville**,
directeur adjoint ;

- *Service du traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin)* : **M. Antoine Magnant**, directeur.