



...la proposition de loi visant à

PRÉVENIR LES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES EN FRANCE

La proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France déposée par le député Sacha Houlié, adoptée par l'Assemblée nationale le 27 mars 2024, entend renforcer le dispositif de lutte contre un phénomène avéré et potentiellement déstabilisateur pour notre pays : l'action hostile d'États destinée à peser sur les décisions publiques ou l'opinion publique française au service de leurs propres intérêts.

Estimant justifiée l'intervention législative proposée, la commission des lois a approuvé les dispositifs adoptés par l'Assemblée nationale, en les complétant et en les précisant. À l'initiative de son rapporteur, Agnès Canayer, la commission a adopté 11 amendements, 3 amendements identiques du rapporteur pour avis de la commission de la défense et des affaires étrangères et un amendement déposé par le groupe Socialiste, écologiste et républicain.

1. LES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES : UNE MENACE PROTÉIFORME EN CONSTANTE ÉVOLUTION, APPELANT UNE INTERVENTION FORTE DU LÉGISLATEUR

A. UNE MENACE DURABLE ET EN MUTATION

Comme le soulignait le rapport de la délégation parlementaire au renseignement d'octobre 2023, si les ingérences étrangères ont toujours existé, la menace qu'elles représentent « *est devenue protéiforme, omniprésente et durable* »¹. Plurielles, les ingérences étrangères peuvent prendre trois formes distinctes :

- classiques : relevant de l'espionnage – y compris économique, ces opérations d'ingérence sont généralement conduites par les services de renseignement extérieur des États concernés « *et visent principalement à la captation d'informations stratégiques ou sensibles* »² ;
- modernes : l'espace cyber ou le domaine spatial constituent à cet égard de nouveaux domaines dans lesquels des États étrangers particulièrement offensifs dans leur stratégie d'ingérence peuvent conduire des opérations ;
- hybrides : des opérations d'influence – ou de « *sharp power* » - et de manipulation de l'information peuvent viser à terme l'affaiblissement des institutions démocratiques des États victimes, en particulier en période électorale, dont la France fait partie, comme l'ont montré les *Macron leaks* en 2017.

B. UN CADRE LÉGAL INSUFFISAMMENT ADAPTÉ À LA LUTTE CONTRE LES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

À cadre juridique constant, **la capacité de résistance de la France aux mutations de cette menace ne paraît aujourd'hui plus garantie**. En particulier, la conduite d'opérations hybrides sur notre sol exploitant les failles d'un cadre juridique libéral, pensé pour nos concitoyens et non pour des tentatives de déstabilisation concertées conduites par des puissances étrangères, doit nous amener à renforcer ce dernier.

¹ [Rapport n° 810 \(2022-2023\)](#) relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023.

² *Ibidem*.

À cet égard, **le chemin du législateur n'est pas dépourvu d'obstacles** : si l'influence ne peut être assimilée à l'ingérence étrangère, les deux notions ne paraissent pas imperméables. Comme le rappelle le rapport de la délégation parlementaire au renseignement précité, « *bien que leurs finalités ne soient pas comparables, il existe néanmoins des porosités entre influence et ingérence, une zone grise voire un continuum en ce sens que l'influence peut aussi préparer le terrain à des actions d'ingérence.* » L'inaction étant exclue, l'on ne peut néanmoins que se féliciter que le législateur s'engage sur ce chemin de crête.

2. LA PROPOSITION DE LOI : CONFIER AUX AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES UNE BOÎTE À OUTILS POUR MIEUX PRÉVENIR ET LUTTER CONTRE LES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

Fruit d'une initiative parlementaire résultant des travaux de la délégation parlementaire au renseignement, la présente proposition de loi vise à **compléter notre cadre juridique** à trois égards.

A. FAVORISER LA TRANSPARENCE POUR PRÉVENIR TOUTE INGÉRENCE ÉTRANGÈRE

La présente proposition de loi vise en premier lieu à garantir une meilleure transparence sur les agissements de certains acteurs susceptibles d'agir pour le compte d'une puissance étrangère dans le cadre d'une opération d'ingérence. Cette transparence serait mieux garantie à trois niveaux.

En premier lieu, **l'article 1er** vise ainsi à **rendre plus transparentes les activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger**. Il prévoit à cette fin la constitution d'un **répertoire, tenu et rendu public par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**, des représentants d'intérêts qui, pour le compte d'un mandant étranger, influence sur la décision publique, réalisent toute action de communication à destination du public ou collectent des fonds sans contrepartie. Le fait pour un tel représentant d'intérêts de ne pas se soumettre à l'inscription obligatoire à ce registre serait puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

En deuxième lieu, **l'article 1er bis** tend à mieux garantir la transparence du financement des **think tanks** « *qui réalisent des analyses ou des expertises sur tout sujet en lien avec une politique publique nationale ou en matière de politique étrangère* », qui seraient désormais tenus de **transmettre à la HATVP la liste des dons et versements** reçus de la part de toute puissance ou personne morale étrangère.

Enfin, afin de compléter l'information du Parlement sur l'état d'une menace par nature mouvante, **l'article 2** prévoit la remise bisannuelle au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale, notamment s'agissant des « *menaces résultant d'ingérences étrangères* ».

B. ADAPTER LES MOYENS D'ENQUÊTE ET LES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT AUX NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES

L'article 3 tend à étendre aux cas d'ingérences étrangères, pendant un délai de quatre ans à compter de la promulgation de la loi, l'usage par les services de renseignement de la technique dite de « l'algorithmie ».

En l'état du droit, la capacité pour les services de renseignement de **faire usage de traitements automatisés de données** n'est ouverte qu'à la seule fin de prévention du terrorisme. Cet article aurait ainsi pour effet de permettre à ces mêmes services de faire également usage de ces moyens, pendant un délai de quatre ans, aux fins de prévention et de lutte contre les ingérences étrangères.

C. CONFIER À L'ADMINISTRATION DES POUVOIRS LUI PERMETTANT DE CONTRER LES NOUVELLES FORMES D'INGÉRENCE ÉTRANGÈRE

L'article 4 tend à ouvrir la possibilité de **geler les avoirs des personnes physiques ou morales pratiquant des actes d'ingérences étrangères**. En droit positif, l'administration a en effet la possibilité de geler les avoirs de personnes physiques ou morales « *qui commettent, tentent de commettre, facilitent ou financent des actes de terrorisme, y incitent ou y participent* »¹. Cet article étendrait ainsi cette faculté aux personnes pratiquant des actes relevant de l'ingérence étrangère, dont il tend au surplus à donner une définition.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : COMPLÉTER UNE INITIATIVE BIENVENUE POUR ARMER LA FRANCE CONTRE LES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

A. ENTÉRINER DANS SON PRINCIPE ET SON ÉCONOMIE UNE PROPOSITION DE LOI ATTENDUE

La commission a en premier lieu tenu à affirmer son plein et entier soutien à une initiative parlementaire particulièrement bienvenue. Fruit des travaux de la délégation parlementaire au renseignement, ce texte attendu de longue date par les acteurs de la lutte contre les ingérences étrangères apporte dans son principe une réponse à une difficulté identifiée qui, sauf à rendre les armes face aux tentatives de déstabilisation de nos institutions démocratiques, ne saurait être tolérée davantage.

Elle a au surplus affirmé son accord sur l'économie générale du dispositif : la commission a estimé que la proposition de loi, qui concilie renforcement des exigences de transparence à destination des représentants d'intérêt et affermissement des capacités concrètes de prévention et de lutte contre les ingérences étrangères dont dispose l'administration, apporte une réponse équilibrée aux difficultés et insuffisances que présente aujourd'hui notre cadre juridique.

B. CONSOLIDER LES DISPOSITIFS PROPOSÉS POUR EN GARANTIR L'EFFICACITÉ

1. Garantir l'opérationnalité des dispositifs proposés

Afin de garantir l'efficacité pratique des dispositifs proposés, la commission a en premier lieu adapté le dispositif de l'article 1^{er} pour mieux tenir compte des spécificités de l'influence étrangère, qui peut s'exercer de manière dissimulée et auprès d'un plus large éventail d'acteurs que la représentation d'intérêts classique. Elle a en conséquence ajouté les **anciens présidents de la République, anciens membres du Gouvernement, anciens députés ou anciens sénateurs**, pour une durée de cinq ans après l'expiration de leur mandat, à la liste des personnes avec lesquelles l'entrée en communication de l'agent d'influence donne lieu à obligation déclarative – en d'autres termes, les « cibles » d'opérations d'influence.

La commission a également renforcé les **prérogatives de la HATVP** afin d'améliorer l'efficacité de l'obligation déclarative prévue à l'article 1^{er}. Sans lui octroyer un pouvoir de sanction administrative, la commission a permis à la HATVP, d'une part, d'infliger une **astreinte à hauteur de 1 000 euros par jour** aux assujettis qui ne défèreraient pas, dans un délai de deux mois, aux mises en demeure de lui communiquer les documents ou informations qu'elle peut leur adresser, et d'autre part, d'assortir son droit de visite sur place, après autorisation d'un juge des libertés et de la détention et en présence d'un officier de police judiciaire, dans les locaux des assujettis de la possibilité de se faire communiquer et de prendre copie des documents professionnels propres à faciliter l'accomplissement de sa mission.

Enfin, la commission a différé l'entrée en vigueur de la loi : constatant qu'une entrée en vigueur au 31 décembre 2024 n'était pas compatible avec le délai nécessaire à la mise en œuvre opérationnelle du dispositif de l'article 1^{er} dans le contexte d'une pleine mobilisation des services de renseignement sur la sécurisation des Jeux Olympiques et Paralympiques, la commission a **repoussé cette entrée en vigueur au 31 décembre 2025**.

¹ Article L. 562-2 du code monétaire et financier.

2. ... tout en les limitant à la seule lutte contre les ingérences étrangères

Au regard des spécificités du mode opératoire des acteurs se livrant à des ingérences étrangères et de la palette d'outils mis à disposition des autorités administratives et judiciaires dans la lutte contre ces ingérences, la commission a souhaité mieux circonscrire ce champ d'action spécifique. À cette fin, elle a créé, à l'article 1^{er}, un **répertoire propre aux activités d'influence étrangère** plutôt que de compléter le répertoire existant institué par la loi dite « Sapin 2 ». Afin de clarifier la définition des activités assujetties à l'obligation de déclaration, elle a systématisé le critère d'influence sur la décision publique à l'ensemble des activités assujetties.

Pour mieux circonscrire le champ d'application de la présente proposition de loi et afin d'en garantir au mieux la conventionalité, la commission a également **exclu les partis politiques des États membres de l'Union européenne de la catégorie des mandants étrangers**. De façon analogue et par souci de cohérence, elle a exclu les dons provenant d'États membre de l'Union européenne ou de personnes morales ressortissant de ces États de l'obligation de déclaration faite aux *think tanks* à l'article 1^{er} bis.

À l'article 3, la commission a remplacé la mention de la lutte contre les ingérences, qui n'est pas définie, par une mention plus générique tenant à la détection d'« ingérences étrangères, des menaces pour la défense nationale ou des menaces terroristes ». Cela permettrait de donner toute sa place à la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) dans cette expérimentation, celle-ci étant chargée d'apprécier la proportionnalité et l'adaptation de l'ensemble des techniques de renseignement.

Enfin, la commission a entendu recentrer le champ d'application du gel des avoirs et actifs prévu par l'article 4 à la **prévention des actes d'ingérence**.

3. Promouvoir un contrôle parlementaire efficace et accru

La commission a également souhaité renforcer le contrôle parlementaire exercé en matière de lutte contre les ingérences étrangères. À l'article 3, elle a en particulier prévu une **date explicite pour la fin de l'expérimentation de l'extension de la technique dite de « l'algorithmie »** au champ de la prévention et de la lutte contre les ingérences étrangères, recentré le rapport afférent sur les nouvelles finalités pour lesquelles des algorithmes sont possibles et demandé au Gouvernement la remise au Parlement d'un rapport de fin d'expérimentation et de **rapports plus complets à la délégation parlementaire au renseignement**, spécialement habilitée pour recevoir l'ensemble des éléments nécessaires à un contrôle parlementaire efficace et accru.

C. COMPLÉTER LES OUTILS À DISPOSITION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES

La commission a ajouté deux articles additionnels tendant à **élargir davantage la palette des outils à disposition des autorités administratives et judiciaires** dans la lutte contre les ingérences étrangères.

En premier lieu, la commission a souhaité mieux coordonner les missions de la HATVP en incluant au titre du **contrôle de la mobilité public-privé et de la reconversion professionnelle** des anciens ministres, présidents d'exécutifs locaux et membres d'une autorité administrative ou publique indépendante, le **contrôle des risques d'ingérence étrangère**, et ce, pour une durée de cinq ans - et non trois ans comme pour les autres contrôles. Il s'avère en effet que de nombreuses actions d'influence étrangère à destination d'anciens décideurs publics nationaux ou locaux sont menées plusieurs années après la fin de leurs fonctions au regard du nombre et de la qualité de leurs contacts, ainsi que de leur influence parfois encore importante dans la vie publique.

En second lieu, la commission a entendu prévoir un **dispositif pénal** permettant de lutter contre les ingérences des puissances étrangères en prévoyant une **circonstance aggravante** lorsqu'une atteinte aux biens ou aux personnes est commise pour le compte d'une entité étrangère. Elle a par ailleurs permis, au regard des peines encourues, le **recours aux techniques spéciales d'enquête**.

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Ce texte sera examiné en séance publique le 22 mai 2024.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport de la délégation parlementaire au renseignement relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023, octobre 2023.
- Rapport de l'OCDE, "*Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France*", avril 2024.



**François-Noël
Buffet**

Président
de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Agnès Canayer

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Seine-Maritime

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)