

Scandale BND-NSA : quand l’Allemagne espionnait l’Europe

Stéphane FOSSE

fosse.fr

20 février 2026

Copyleft : cette œuvre est libre, vous pouvez la copier, la diffuser et la modifier
selon les termes de la [Licence Art Libre](#)

Résumé

Entre 2002 et 2013, le Bundesnachrichtendienst (BND), le service de renseignement extérieur allemand, a servi de relais opérationnel à la NSA américaine pour surveiller des responsables de l’Union européenne, du gouvernement français et de grandes entreprises comme EADS. Le scandale, révélé au grand jour en avril 2015, a provoqué une crise politique majeure à Berlin, conduit à l’éviction du président du BND Gerhard Schindler, et forcé le Bundestag à réformer de fond en comble le cadre juridique du renseignement allemand — avec un résultat qui a souvent légalisé ce qui était illégal.

1 Une coopération construite sur les décombres du 11 septembre

Le point de départ est précis : le 28 avril 2002, les directeurs des deux services, Michael Hayden pour la NSA et August Hanning pour le BND, signent un *Memorandum of Agreement* [5]. Le contexte est celui de l’état de choc post-11 septembre. L’Allemagne veut montrer qu’elle contribue à la lutte antiterroriste. Les États-Unis, eux, cherchent à étendre leur réseau de collecte à des nœuds de communication stratégiques en Europe.

Ce mémorandum donne naissance à ce qui sera baptisé en interne **Operation Eikonal** — du grec *eikōn*, image, représentation. Le principe est simple en apparence : le BND intercepte des flux de télécommunications transitant par l’Allemagne, les filtre selon des critères définis conjointement avec la NSA, et transmet les résultats à son partenaire américain. En échange, le BND espère accéder aux technologies et au savoir-faire de la NSA en matière de traitement de masse des données — un domaine où l’agence américaine est alors très en avance.

Concrètement, la mise en œuvre débute en mars 2004. Les agents du BND louent deux salles dans le centre de données de Deutsche Telekom à Francfort-sur-le-Main, dans le quartier de Nied. Des techniciens de Deutsche Telekom installent des *splitters* sur les câbles à fibre optique : une copie du trafic est déviée vers ces salles sécurisées, où elle est injectée dans un système de démultiplexage et de filtrage [7]. Pour ce service, Deutsche Telekom perçoit 6 000 euros par mois. La collecte de données téléphoniques démarre en 2004, celle du trafic internet en 2005-2006. À son apogée, le système traite des flux bruts de 2×5 Gbit/s par câble intercepté.

Les données filtrées remontent ensuite par une ligne louée vers le quartier général du BND à Pullach, en Bavière. De là, elles transitent via une liaison de 2 Mbit/s vers la base de Bad Aibling — une ancienne station d’écoute américaine héritée de la Guerre froide, dont l’Allemagne a repris le contrôle en 2004 précisément dans le cadre du mémorandum de 2002, mais où une cellule conjointe NSA-BND, la *Joint SIGINT Activity* (JSA), continue d’opérer. C’est là que les données sélectionnées sont transmises aux analystes américains. L’opération Eikonal s’inscrit dans le programme NSA RAMPART-A, qui vise à obtenir l’accès à des câbles de transit dans des pays tiers [6].

2 Les sélecteurs : 800 000 aiguilles dans une botte de foin

Le mécanisme central de toute cette coopération repose sur ce que les deux agences appellent les **sélecteurs** — en allemand *Selektoren*. Il s’agit de critères de recherche automatiques : numéros de téléphone, adresses e-mail, adresses IP, coordonnées géographiques, adresses MAC, ou encore mots-clés comme le nom d’une entreprise ou d’un programme d’armement. Un serveur BND se connecte plusieurs fois par jour à un serveur NSA pour télécharger les nouveaux sélecteurs. Les données interceptées sont ensuite passées au crible de ces critères, et les résultats correspondants sont acheminés vers la JSA de Bad Aibling.

Entre 2002 et 2013, ce sont environ 690 000 numéros de téléphone et 7,8 millions de termes de recherche IP qui ont été ainsi examinés, selon les estimations publiées par la *Süddeutsche Zeitung* [14]. Au total, les enquêteurs parlementaires ont dénombré une liste d’environ 800 000 sélecteurs actifs sur la période.

Le problème — et c'est là que le scandale commence à prendre forme — est que ces sélecteurs ne ciblent pas que des terroristes ou des proliférateurs d'armes. Dès janvier 2006, des agents du BND à Bad Aibling signalent à leur hiérarchie de Pullach que certains sélecteurs fournis par la NSA visent des entités qui n'ont rien à voir avec le terrorisme : le groupe aéronautique franco-allemand EADS, le programme d'hélicoptères Eurocopter, et des adresses du ministère des Affaires étrangères français. Ces anomalies sont notées, transmises — et enterrées [7].

En 2008, le Bundeskanzleramt est informée que la NSA cherche à obtenir des informations sur EADS et Eurocopter. Thomas de Maizière, alors secrétaire général de la chancellerie, en a connaissance. Son successeur, Ronald Pofalla, également. La pratique est tacitement tolérée. Le BND tente bien d'isoler les sélecteurs les plus problématiques — une liste de sélecteurs bloqués qui finit par atteindre 40 000 entrées — mais sans jamais stopper la coopération ni alerter les commissions parlementaires de contrôle [14].

L'opération Eikonal prend officiellement fin en juin 2008, partiellement parce que Deutsche Telekom met fin au modèle de câbles dédiés qui en constituait le support technique. Mais la coopération BND-NSA continue à Bad Aibling sous d'autres formes. Selon des statistiques NSA de 2013 citées lors des auditions du Bundestag, jusqu'à 20 millions de connexions téléphoniques et 10 millions d'enregistrements internet provenant d'Allemagne sont encore stockés quotidiennement.

3 Snowden déclenche l'avalanche

En juin 2013, Edward Snowden révèle au monde l'étendue des programmes de surveillance de masse de la NSA. En Allemagne, la révélation que le téléphone portable personnel d'Angela Merkel est écouté par la NSA provoque une indignation nationale intense. Le Bundestag crée en mars 2014 une commission d'enquête parlementaire — le *NSA-Untersuchungsausschuss* — chargée d'investiguer l'espionnage de la NSA en Allemagne. C'est cette commission qui va progressivement remonter le fil, et transformer un scandale américain en scandale allemand.

Au cours de l'été 2013, le BND conduit une revue interne de ses sélecteurs actifs et conclut qu'au moins 2 000 d'entre eux violent les termes du mémorandum de 2002. Cette information n'est pas transmise à la commission d'enquête, ni au Bundeskanzleramt.

Le 4 octobre 2014, une équipe de journalistes de la *Süddeutsche Zeitung*, de la NDR et de la WDR publie le premier grand article sur l'opération Eikonal. La commission d'enquête s'en empare et pousse ses investigations. C'est alors que le chiffre réel émerge : non pas 2 000, mais **40 000 sélecteurs** problématiques, en violation des engagements pris envers l'Allemagne et ses partenaires européens [15].

Le 23 avril 2015, les médias révèlent l'ampleur de l'espionnage politique : parmi les cibles figuraient des hauts fonctionnaires du ministère français des Affaires étrangères, des membres du cabinet de l'Élysée, la Commission européenne, ainsi que des entreprises comme EADS, Eurocopter et Siemens [8]. En juin 2015, WikiLeaks publie les documents NSA de l'opération « Espionnage Élysée », qui confirment dix ans de surveillance des présidents français Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy et François Hollande [16].

La réaction politique est immédiate. La gauche du Bundestag réclame la démission du président du BND, Gerhard Schindler. Le chef du parti Die Linke, Gregor Gysi, parle de « trahison ». La SPD accuse le BND d'être devenu « l'instrument complaisant des services américains ». Angela Merkel, qui avait passé des années à se poser en victime de l'espionnage américain, se retrouve dans une position intenable [10].

4 La mécanique du secret : pourquoi le BND s'est tu

Une question mérite d'être posée sans détour : pourquoi le BND a-t-il dissimulé ces violations pendant des années, y compris à sa propre tutelle ? Les auditions parlementaires apportent une réponse d'une clarté désagréable.

Le BND dépend fortement des renseignements que la NSA lui fournit en retour de sa coopération. Signaler les dérapages des sélecteurs aurait mis en péril cette relation de dépendance [8]. Comme l'a résumé une source citée par le quotidien *Bild* : on avait besoin des informations des Américains, c'est ainsi que ça fonctionne, il ne fallait pas mettre en danger la coopération. Ce calcul n'est pas propre au BND : c'est la logique structurelle de toute relation de dépendance entre services de renseignement.

La commission d'enquête elle-même a été entravée : lorsqu'elle a demandé à obtenir la liste complète des sélecteurs NSA, la réponse du gouvernement fédéral a été que l'accord des États-Unis était nécessaire pour divulguer des documents américains [15]. Le directeur du renseignement national américain James Clapper a même menacé de réduire la coopération si des documents continuaient à fuir.

Il y a aussi une dimension technique. Le système de filtrage DAFIS — chargé d'éliminer les données relevant de citoyens allemands protégés par la loi G10 — n'a jamais été fiable à 100 %. Durant la phase expérimentale, son efficacité était estimée à 95 %, ce qui signifie que 5 % des données captées concernaient potentiellement des ressortissants allemands dont la vie privée est protégée par l'article 10 du *Grundgesetz* [7]. Le témoin technique entendu par la commission a reconnu qu'« une séparation absolue et sans faille entre les télécommunications allemandes et étrangères n'a jamais été possible jusqu'au bout ».

5 Le G10-Gesetz : la loi qui protégeait — sauf quand elle ne protégeait pas

Pour comprendre le scandale juridique au cœur de l'affaire, il faut saisir ce qu'est le **G10-Gesetz** — la loi allemande « Article 10 », qui restreint et encadre les interceptions de communications par les services de renseignement fédéraux (BND, BfV et MAD) [2]. Cette loi met en œuvre l'article 10 du *Grundgesetz*, qui garantit le secret de la correspondance, des envois postaux et des télécommunications comme droit fondamental.

Le G10 distingue deux régimes. D'un côté, les interceptions individuelles ciblées, soumises à autorisation préalable de la commission G10 (une instance parlementaire indépendante). De l'autre, la « surveillance stratégique » (*strategische Beschränkung*), qui autorise le BND à intercepter des flux de télécommunications internationaux en masse, sans suspicion individuelle, pour détecter des menaces générales comme le terrorisme. C'est ce second régime qui a servi de base légale à l'opération Eikonal.

Le problème central est que le G10 autorise la surveillance du trafic international « étranger-étranger » — des communications dont les deux extrémités sont à l'étranger, mais qui transitent physiquement par des câbles allemands. Ce que la loi n'autorisait pas, en revanche, c'est de transmettre les résultats de cette surveillance à un service étranger pour lui permettre d'espionner des entreprises allemandes ou des partenaires européens [9]. La commission G10 avait bien autorisé le BND à accéder aux données transitant par Francfort, mais elle ignorait que ces données étaient ensuite acheminées vers la NSA. Elle s'est considérée comme trompée lorsqu'elle l'a appris.

En octobre 2016, la Cour constitutionnelle fédérale a statué que la commission G10 n'avait pas qualité pour engager un contentieux d'organe afin d'obtenir les listes de sélecteurs NSA [4]. Ce vide juridique a eu pour effet concret que nul organe de contrôle n'a pu examiner les 40 000 sélecteurs problématiques. Le Bundestag avait créé une instance de supervision qui s'avérait incapable de superviser.

6 La réforme de 2016 ou la légalisation de l'illégal

La réponse législative au scandale prend la forme de deux projets de loi déposés en juillet 2016 par les groupes parlementaires CDU/CSU et SPD. Le premier — le *BNDG-Entwurf* — réforme en profondeur la loi sur le BND pour créer une base légale explicite à la surveillance Ausland-Ausland, c'est-à-dire l'interception de communications entre étrangers à l'étranger transitant par des infrastructures allemandes. Le second renforce les mécanismes de contrôle parlementaire [1].

La loi entre en vigueur le 31 décembre 2016. Et c'est là que le dénouement prend une tournure singulièrement cynique. La conséquence principale de la réforme est que toutes les pratiques illégales du BND mises au jour par la commission d'enquête sont rétroactivement légalisées [13]. Le BND dispose désormais de bases légales explicites pour faire ce qu'il faisait sans elles.

La loi de 2016 n'a pourtant pas clos le débat. Dès novembre 2016, la Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF), avec Amnesty International, dépose un recours constitutionnel contre le G10-Gesetz [9], arguant que la surveillance stratégique de masse sans suspicion individuelle supprime de facto le secret des communications pour un nombre considérable d'échanges internationaux.

En mai 2020, le Bundesverfassungsgericht rend un arrêt historique (1 BvR 2835/17) [3] : la surveillance de la télécommunication d'étrangers à l'étranger par le BND est soumise aux droits fondamentaux du *Grundgesetz*, et la loi de 2016 est partiellement inconstitutionnelle. L'arrêt tranche une question que le droit allemand avait soigneusement évitée : les droits fondamentaux constitutionnels s'appliquent-ils aux actions de l'État allemand lorsqu'elles visent des étrangers hors du territoire allemand ? La Cour répond par l'affirmative [12]. Elle interdit également le *Ringtausch*, l'échange circulaire de données entre services : le BND ne peut pas demander à la NSA de surveiller des cibles que le BND lui-même n'a pas le droit de surveiller directement. Le Bundestag dispose jusqu'à fin 2021 pour adopter une nouvelle loi conforme à ces exigences.

7 Schindler évincé, Kahl nommé

Gerhard Schindler résiste d'abord aux demandes de démission. Il comparaît devant la commission d'enquête, reconnaît des « erreurs », mais nie toute responsabilité personnelle directe. En avril 2016, le Bundeskanzleramt lui suggère un départ volontaire. Il refuse. Il est alors mis d'office en retraite anticipée. Au 1^{er} juillet 2016, Bruno Kahl, juriste administratif et conseiller de confiance du ministre des Finances Wolfgang Schäuble, prend la tête du BND [11]. Sa mission : stabiliser le service, mettre en œuvre la réforme législative, restaurer une réputation profondément entamée.

Le procureur général fédéral Harald Range avait ouvert une enquête préliminaire. En 2017, il classe sans suite [13]. On légalise les pratiques, on évince les responsables par voie administrative, on classe les poursuites. Aucune condamnation pénale ne résulte de dix ans d'espionnage de partenaires européens.

8 Ce que cette affaire révèle de l'architecture de la surveillance

L'affaire BND-NSA illustre un pattern récurrent : celui de la délégation opaque. Le BND avait construit une architecture technique sophistiquée — câbles interceptés, filtres, liaisons dédiées, cellule commune avec la NSA — mais sans que les instances de gouvernance (Bundeskanzleramt, commission G10, Bundestag) ne disposent d'une visibilité réelle sur ce que cette architecture produisait.

La question des sélecteurs est emblématique de ce problème de gouvernance. 40 000 sélecteurs problématiques sur 800 000, c'est 5 % du total — exactement le taux d'échec estimé du filtre DAFIS [7]. Autrement dit, le filtre d'exclusion n'excluait pas mieux que le filtre de collecte n'isolait les données protégées. La NSA avait mis en place un pipeline automatique de livraison de sélecteurs, et le BND ne disposait ni des ressources ni vraisemblablement de la volonté politique pour l'auditer sérieusement.

Il y a aussi une leçon sur la confiance entre partenaires. EADS fabriquait des avions. Boeing aussi. On n'a jamais su officiellement ce que la NSA a fait des données collectées sur EADS. La question reste sans réponse.

L'arrêt du Bundesverfassungsgericht de 2020 est peut-être le seul vrai point de rupture dans cette histoire [3]. Pour la première fois, une juridiction suprême affirme que les droits fondamentaux ne s'arrêtent pas aux frontières nationales — que quand l'État allemand surveille, il surveille sous contrainte constitutionnelle, peu importe où se trouvent les cibles. C'est une décision dont la portée dépasse largement l'Allemagne. Elle pose, en droit, la question de la responsabilité des États pour ce que leurs appareils de renseignement font dans l'espace numérique mondial. Une question qui reste ouverte dans la quasi-totalité des démocraties.

Références

- [1] BUNDESAKADEMIE FÜR SICHERHEITSPOLITIK (BAKS). [Große Schritte auf sensiblem Terrain : Die Gesetzesreform zum BND](#). Analyse institutionnelle des deux projets de loi de juillet 2016 : BNDG-E et réforme du PKGrG, nouvelles bases légales pour la surveillance Ausland-Ausland. 2016.
- [2] BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ. [G 10 — Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses](#). Texte officiel de la loi Article 10 du Grundgesetz, base légale des interceptions de communications par le BND, BfV et MAD. 2001.
- [3] BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. [Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung nach dem BND-Gesetz verstößt in derzeitiger Form gegen Grundrechte](#). Arrêt 1 BvR 2835/17 : le Grundgesetz s'applique aux étrangers à l'étranger ; loi BND de 2016 partiellement inconstitutionnelle ; interdiction du Ringtausch. Mai 2020.
- [4] BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. [G 10-Kommission ist im Organstreitverfahren nicht parteifähig](#). La commission G10 ne peut pas obtenir les listes de sélecteurs NSA par voie de contentieux d'organe. Sept. 2016.
- [5] DR-DATENSCHUTZ.DE. [BND: Die komplizierte Affäre mit der NSA](#). Memorandum of Agreement du 28 avril 2002, mécanisme des sélecteurs automatiques, violations du G10-Gesetz. 2015.
- [6] ELECTROSPACES.NET. [Bulk interception by Germany's BND and what the Constitutional Court said about it](#). Continuité post-Eikonal, interception DE-CIX, système de filtrage DAFIS, enseignements du rapport final du Bundestag. 2020.
- [7] ELECTROSPACES.NET. [New details about the joint NSA-BND operation Eikonal](#). Analyse technique de l'architecture d'interception : câbles Deutsche Telekom à Frankfurt-Nied, liaison Pullach – Bad Aibling, programme RAMPART-A. Mai 2015.
- [8] Henry FARRELL. [The new German spying scandal is a big deal](#). In : *Washington Post* (avr. 2015). Analyse géopolitique de la dépendance structurelle BND-NSA et des conséquences sur la coopération transatlantique.
- [9] GESELLSCHAFT FÜR FREIHEITSRECHTE (GFF). [Verfassungsbeschwerde contre le G10-Gesetz](#). Recours constitutionnel GFF/Amnesty International contre la surveillance stratégique de masse permise par le G10. 2016.
- [10] HEISE ONLINE. [BND-NSA-Skandal : Opposition fordert personelle Konsequenzen](#). Réactions politiques immédiates au scandale : demandes de démission de Schindler, position du Bundeskanzleramt, tensions dans la coalition CDU/SPD. Avr. 2015.
- [11] HEISE ONLINE. [NSA-Skandal : BND-Chef muss seinen Hut nehmen](#). Éviction de Gerhard Schindler et nomination de Bruno Kahl au 1er juillet 2016. Avr. 2016.
- [12] LEGAL TRIBUNE ONLINE. [BVerfG zu zentralem Konstruktionsfehler im BND-Gesetz](#). Analyse approfondie de l'arrêt BVerfG 2020 : défaut de construction fondamental de la loi de 2016, interdiction du Ringtausch, exigences de contrôle judiciaire indépendant. Mai 2020.

- [13] Peter SCHWARZ. [Germany: Public prosecutor drops investigation into NSA spying](#). Classement sans suite par le procureur général et légalisation a posteriori des pratiques illégales du BND par les lois de 2016. Oct. 2017.
- [14] Stefan STEINBERG. [German foreign intelligence service aided NSA spying in Europe](#). Chiffres clés : 690 000 numéros de téléphone et 7,8 millions de termes IP examinés entre 2002 et 2013. Mai 2015.
- [15] WIKILEAKS. [BND-NSA Bundestag Inquiry : 1 380 pages of transcripts](#). Transcriptions des auditions publiques (34 témoins dont 13 anonymes du BND). Le BND cité 1 782 fois, la NSA 1 671 fois. Mai 2015.
- [16] WIKILEAKS. [Espionnage Élysée](#). Documents NSA top secret sur la surveillance des présidents français Chirac, Sarkozy et Hollande, du Quai d'Orsay et de membres du cabinet. Juin 2015.