

# SHAMROCK

## 30 ans d'interception massive de télégrammes par la NSA

Stéphane FOSSE

[fosse.fr](http://fosse.fr)

10 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

De 1945 à 1975, la National Security Agency et ses prédécesseurs ont copié et analysé tous les télégrammes entrant ou sortant des États-Unis grâce au programme SHAMROCK. Trois compagnies de télécommunications — Western Union, RCA Global Communications et ITT World Communications — fournissaient quotidiennement des copies microfilm de millions de messages internationaux sans mandat judiciaire ni autorisation du Congrès. Au pic de l'opération en 1975, la NSA analysait 150 000 télégrammes par mois.

Le sénateur Frank Church, qui a présidé l'enquête révélant ce programme en 1975, l'a qualifié de « probablement le plus important projet d'interception envers les Américains jamais mis en place ». Cette surveillance de masse pionnière préfigure les débats actuels sur l'équilibre entre sécurité nationale et protection de la vie privée.

## 1 Genèse d'un programme de surveillance né de la Seconde Guerre mondiale

SHAMROCK trouve son origine dans la censure militaire mise en place pendant la Seconde Guerre mondiale. En janvier 1940, l'adjudant général de l'armée américaine contacte le président de RCA pour solliciter l'accès aux câbles télégraphiques. Cette pratique s'institutionnalise rapidement au sein de l'Army Signal Security Agency, qui visite les trois principales compagnies de télégraphe international — Western Union International, RCA Global et ITT World Communications — pour organiser la collecte systématique.

Le programme commence officiellement en août 1945, juste après la fin de la guerre. Il porte alors le nom de code SHAMROCK, terme choisi par les services de renseignement militaires. L'objectif initial consiste à surveiller les communications étrangères pour détecter l'espionnage soviétique dans le contexte naissant de la Guerre froide. Mais dès le départ, le système collecte indifféremment les télégrammes de citoyens américains et d'étrangers.

En 1952, le président Harry Truman crée la National Security Agency par directive secrète. La NSA hérite de SHAMROCK et en fait l'un de ses programmes phares de collecte de renseignement d'origine électromagnétique, le SIGINT. L'agence installe même en 1966 une société écran à Manhattan, sous le nom de code LPMEDLEY, pour faciliter la récupération physique des microfilms auprès des compagnies, dont les bureaux se situent dans le sud de Manhattan.

## 2 Fonctionnement technique et évolution du programme

Le mécanisme est simple et redoutablement efficace. Chaque jour, les trois compagnies de télécommunications remettent à la NSA des copies microfilm de tous les télégrammes internationaux transitant par leurs réseaux. La NSA ne se contente pas de recevoir passivement ces données. Elle fournit aux opérateurs des « listes de surveillance » — *watch lists* — contenant des noms, des organisations et des mots-clés à surveiller prioritairement.

Ces listes proviennent du FBI, de la CIA, du Secret Service, du *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* et du Département de la Défense. Le contenu extrait circule ensuite entre ces différentes agences sans cadre légal défini. Les télégrammes sont d'abord copiés sur bandes papier perforées, puis sur microfilm, et enfin sur bandes magnétiques à mesure que la technologie évolue.

Dans les années 1960, SHAMROCK s'enrichit d'un programme complémentaire baptisé MINARET. À la demande de l'armée américaine, inquiète de la manifestation « March on the Pentagon » de 1967, la NSA ajoute des opposants à la guerre du Vietnam sur ses listes de surveillance. On y trouve des personnalités comme l'actrice Jane Fonda, la chanteuse Joan Baez, le boxeur Muhammad Ali et le révérend Martin Luther

King Jr. Certains membres du Congrès figurent également sur ces listes, dont le sénateur Frank Church lui-même, ainsi que ses collègues Walter Mondale et Howard Baker.

La dimension technique du programme impressionne. Les capacités de traitement augmentent considérablement avec l'arrivée de l'ordinateur HARVEST dans les années 1960, qui permet des recherches par mots-clés au lieu de la lecture manuelle des messages. Cette automatisation transforme SHAMROCK d'un programme d'espionnage ciblé en véritable surveillance de masse.

### 3 Aspects juridiques et constitutionnels

L'analyse juridique du programme pose problème dès 1945. Un mémo confidentiel rédigé par Myron C. Cramer, juge-avocat général de l'armée, examine la légalité de l'interception des télégrammes. Cramer s'appuie sur la décision *Olmstead v. United States* de 1927, qui considère que le Quatrième Amendement ne s'applique pas aux écoutes téléphoniques car il n'y a pas de saisie physique. Selon cette logique, intercepter des télégrammes ne violerait pas la Constitution.

Le mémo Cramer soulève toutefois une difficulté majeure. Il invoque ce que nous appelons aujourd'hui la « doctrine du tiers » : puisque les télégrammes sont volontairement confiés à une compagnie de télécommunications, le citoyen n'aurait plus d'attente raisonnable de confidentialité. Cette interprétation sera formalisée par la Cour suprême dans les années 1970 avec les décisions *United States v. Miller* et *Smith v. Maryland*.

Le Communications Act de 1934, notamment sa section 605, interdit pourtant explicitement aux employés des compagnies de télégraphe de divulguer le contenu des communications. SHAMROCK viole manifestement cette disposition. Les compagnies ont d'ailleurs hésité à continuer leur coopération après 1945, conscientes du risque juridique. Seul l'argument de la sécurité nationale, brandi par les agences de renseignement, maintient le programme en activité.

La situation devient intenable en 1967 quand la Cour suprême adopte le « test de l'attente raisonnable de confidentialité » dans l'arrêt *Katz v. United States*, renversant la doctrine *Olmstead*. Dès lors, SHAMROCK viole clairement le Quatrième Amendement. Mais le programme continue, protégé par le secret et l'absence de contrôle parlementaire effectif.

### 4 Révélation publique et fin du programme

Le secret commence à se fissurer en 1975. La Commission Rockefeller, créée par le président Gerald Ford pour enquêter sur les activités de la CIA, mentionne dans ses conclusions de mai 1975 l'existence d'interceptions massives de télégrammes, sans toutefois donner de détails pour des raisons de « sécurité nationale ».

Le 27 janvier 1975, le Sénat vote par 82 voix contre 4 la création du *Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, rapidement appelé Church Committee du nom de son président, le sénateur démocrate de l'Idaho Frank Church. L'enquête démarre lentement. La NSA résiste, refuse de coopérer pleinement, fournit des briefings incomplets. Les enquêteurs du comité, dont Britt Snider — futur inspecteur général de la CIA —, multiplient les interviews d'anciens responsables.

L'entretien décisif a lieu en septembre 1975. Snider rend visite un dimanche après-midi à Louis Tordella, ancien directeur adjoint de la NSA, dans sa maison de banlieue dans le Maryland. Tordella est mal à l'aise mais finit par raconter l'histoire complète de SHAMROCK. Le 8 août 1975, le *New York Times* publie un article de Nicholas Horrock révélant que la NSA espionne la plupart des câbles privés. La fuite provient probablement du comité ou de son staff, bien que cela n'ait jamais été formellement établi.

Face à la pression publique et parlementaire, le directeur de la NSA Lew Allen prend l'initiative. En mai 1975, de sa propre autorité plutôt que sur ordre d'autres agences de renseignement, il met fin à SHAMROCK. Selon Allen, l'opération ne produisait plus de renseignements utiles et les risques de divulgation augmentaient.

Le 6 novembre 1975, le sénateur Church lit publiquement lors d'une audition le rapport rédigé par Britt Snider, révélant les noms des trois compagnies impliquées. La table des témoins est vide ce jour-là — l'exécutif ayant refusé d'envoyer des représentants. En mars 1976, alors que le comité prépare son rapport final, un avocat du Bureau du conseiller général du Département de la Défense contacte Snider. Un « employé de bas niveau » de la NSA vient de découvrir un fichier relatif à SHAMROCK. Ce « fichier mère » contient des mémorandums internes de l'Army Signal Security Agency décrivant les visites aux trois compagnies de télégraphe en 1945.

Le rapport final du Church Committee, publié le 29 avril 1976, occupe six volumes totalisant 2 702 pages. Le comité a mené 126 réunions, 40 audiences de sous-comités, employé 150 membres du personnel et interrogé 800 témoins. SHAMROCK figure en bonne place parmi les révélations sur COINTELPRO, HTLINGUAL, MKUltra et les tentatives d'assassinats de dirigeants étrangers.

### 5 Conséquences et héritage législatif

Les révélations du Church Committee provoquent une onde de choc. L'opinion publique découvre que la NSA, agence si secrète qu'elle était surnommée « No Such Agency », a espionné massivement les citoyens

américains pendant trois décennies. Le sénateur Walter Mondale exprime la crainte que la NSA « pourrait être utilisée par un président 'A' dans le futur pour espionner le peuple américain, pour glacer et interrompre la dissidence politique ».

Le Congrès réagit par une série de réformes. Le 18 février 1976, il crée le *Senate Select Committee on Intelligence*, commission permanente chargée d'exercer une « surveillance législative vigilante » sur les activités de renseignement pour s'assurer qu'elles sont conformes à la Constitution. La Chambre des représentants suit en 1977 avec le *House Permanent Select Committee on Intelligence*.

La réforme majeure intervient en 1978 avec l'adoption du *Foreign Intelligence Surveillance Act*. Le FISA impose pour la première fois un cadre légal à la surveillance de renseignement étranger sur le sol américain. Il crée la *Foreign Intelligence Surveillance Court*, tribunal secret composé de sept juges nommés par le Chief Justice de la Cour suprême. Pour surveiller un citoyen américain ou un résident permanent, les agences de renseignement doivent désormais obtenir un mandat de ce tribunal en démontrant que la cible est un agent d'une puissance étrangère ou impliquée dans de l'espionnage ou du terrorisme.

Le FISA interdit explicitement la collecte massive sans mandat de télégrammes telle que pratiquée par SHAMROCK. Il interdit également la compilation arbitraire de listes de surveillance contenant des noms d'Américains. La NSA adopte parallèlement la directive interne U.S. Signal Intelligence Directive 18, publiée en 1980 et mise à jour en 1993, qui établit des procédures pour traiter les informations SIGINT collectées par erreur et sans mandat sur des citoyens américains.

L'héritage de SHAMROCK dépasse le cadre strictement américain. Le programme démontre qu'une surveillance de masse technique est possible bien avant l'ère numérique. Il établit également un précédent sur la collaboration entre opérateurs privés de télécommunications et agences de renseignement, question qui reste d'actualité à l'ère d'internet.

## 6 Profil complet du programme

SHAMROCK n'a jamais été un programme de piratage ou d'infection. Il s'agissait d'une opération de collecte passive basée sur la coopération volontaire — bien qu'obtenue sous pression patriotique — de trois opérateurs de télécommunications. Aucune donnée n'a été « volée » au sens technique, puisque les compagnies remettaient elles-mêmes les copies. Aucune information n'a été revendue sur un quelconque marché noir ou dark web, car le programme était strictement interne aux agences gouvernementales américaines.

Le nombre exact de personnes surveillées reste inconnu. Les documents déclassifiés révèlent que les listes de surveillance de MINARET contenaient près de 1 700 citoyens américains et organisations. Mais SHAMROCK lui-même collectait potentiellement tous les télégrammes internationaux passant par le territoire américain, soit des millions de messages sur trois décennies. En 1975, la NSA traitait 150 000 télégrammes par mois.

Les « victimes » étaient principalement des Américains communiquant avec l'étranger, ainsi que des étrangers dont les messages transitaient par les États-Unis. Géographiquement, cela couvrait le monde entier, puisque les États-Unis constituaient un hub majeur des communications télégraphiques internationales. Les personnalités ciblées par MINARET incluaient des opposants à la guerre du Vietnam, des leaders des droits civiques, des journalistes comme Tom Wicker, et même des parlementaires.

Le programme s'est terminé définitivement en mai 1975 sur décision du directeur de la NSA Lew Allen. Aucune version contemporaine de SHAMROCK n'existe officiellement, bien que les révélations d'Edward Snowden en 2013 aient montré que des programmes de collecte massive de métadonnées téléphoniques et internet ont continué sous d'autres formes, suscitant des débats similaires sur la surveillance de masse et le respect de la vie privée.

Ce qui rend SHAMROCK particulièrement intéressant, c'est qu'il démontre qu'une surveillance centralisée à grande échelle était technologiquement faisable dès les années 1940-1950. Le système reposait sur une infrastructure relativement simple : collecte physique de microfilms, transport vers un centre de traitement unique, recherche manuelle puis automatisée. Cette centralisation facilitait le contrôle opérationnel mais créait aussi un point de vulnérabilité unique — point qui s'est révélé fatal quand le secret a été brisé.

D'un point de vue protection de la vie privée, SHAMROCK illustre un principe toujours valable : la capacité technique précède souvent le cadre légal. Entre 1945 et 1978, aucune loi n'encadrait réellement la surveillance électronique de renseignement étranger sur le sol américain. Les agences ont exploité ce vide juridique pendant trois décennies. Le FISA est né non d'une réflexion préventive, mais d'un scandale révélé.

## Références

- [1] BRENNAN CENTER FOR JUSTICE. [The Lessons of the Church Committee](#). 2015.
- [2] Robert CHESNEY. [Historical Context for Today's Surveillance Debates: The 1945 Legal Memo on What Became Operation Shamrock](#). Lawfare, 18 jan. 2023.
- [3] LEVIN CENTER FOR OVERSIGHT AND DEMOCRACY. [Frank Church and the Church Committee](#). Wayne State University Law School, nov. 2024.
- [4] NATIONAL SECURITY ARCHIVE. [Remembering Matthew M. Aid \(1958–2018\)](#). George Washington University, 10 sept. 2018.

- [5] PBS FRONTLINE. [Pre-Emption – The Church Committee Hearings & The FISA Court](#).
- [6] Britt SNIDER. [Recollections from the Church Committee’s Investigation of NSA](#). In : *Studies in Intelligence* ().
- [7] UNITED STATES SENATE SELECT COMMITTEE TO STUDY GOVERNMENTAL OPERATIONS WITH RESPECT TO INTELLIGENCE ACTIVITIES. [Final Report, Book II: Intelligence Activities and the Rights of Americans](#). 1976.
- [8] UNITED STATES SENATE SELECT COMMITTEE TO STUDY GOVERNMENTAL OPERATIONS WITH RESPECT TO INTELLIGENCE ACTIVITIES. [Volume 5: Hearings on the National Security Agency and Fourth Amendment Rights](#). 1975.