

N° 337

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 février 2007
Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 juin 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi portant **création d'une délégation parlementaire pour le renseignement**,*

Par M. René GARREC,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le numéro :

Sénat : 326 rect. (2006-2007)

Parlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UNE ANOMALIE FRANÇAISE SOULIGNÉE DEPUIS LONGTEMPS SANS LA RÉPARER	8
A. UNE MATIÈRE PARTICULIÈRE REQUÉRANT UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ADAPTÉ	8
1. <i>Un Parlement tenu à l'écart</i>	8
2. <i>L'utilité d'un suivi parlementaire des services de renseignement</i>	9
3. <i>Le respect du secret-défense</i>	10
B. LES SOLUTIONS ÉTRANGÈRES : UNE GRANDE DIVERSITÉ ET QUELQUES POINTS COMMUNS	12
C. EN FRANCE, LE REJET D'UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT FRANÇAIS AU PROFIT D'AUTRES MODES DE CONTRÔLE	14
1. <i>Des contrôles administratifs</i>	15
2. <i>Le développement d'un contrôle extérieur</i>	15
3. <i>La commission de vérification des fonds spéciaux</i>	17
II. LE PROJET DE LOI : UN PREMIER PAS VERS LA MISE EN PLACE D'UN SUIVI PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT	19
A. UN DÉBAT RELANCÉ LORS DE L'EXAMEN DE LA LOI SUR LE TERRORISME	19
1. <i>Des initiatives antérieures</i>	19
2. <i>Le renforcement du contrôle des services de renseignement corollaire indispensable de l'accroissement de leurs moyens juridiques et technologiques</i>	20
3. <i>Un projet de loi issu des travaux du groupe de travail</i>	21
B. LA CRÉATION D'UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE SPÉCIFIQUEMENT DÉDIÉE	21
1. <i>Un organe commun aux deux assemblées</i>	21
2. <i>La composition : un nombre très restreint de membres</i>	23
3. <i>Des missions bien délimitées</i>	24
4. <i>Un fonctionnement conçu pour préserver le secret des travaux de la délégation</i>	28
C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	30
1. <i>Augmenter de deux le nombre de membres de la délégation</i>	31
2. <i>Dynamiser et préciser la mission de la délégation</i>	31
3. <i>Diversifier les sources d'information</i>	31
4. <i>Un fonctionnement plus libre</i>	33
5. <i>Prévoir un rapport public annuel</i>	33
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	35
ANNEXE 2 - PROPOSITIONS DE LOI ET AMENDEMENTS ANTÉRIEURS PORTANT CRÉATION D'UNE INSTANCE PARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT	37
TABLEAU COMPARATIF	47

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 20 juin 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission a examiné en première lecture, sur le rapport de M. René Garrec, rapporteur, le projet de loi n° 326 rectifié (2006-2007) portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement.

Après s'être félicité de la priorité donnée par le Gouvernement à ce texte, M. René Garrec, rapporteur, a rappelé que plusieurs propositions de loi déposées au cours des dernières années, notamment au Sénat, visaient à mettre fin à une singularité française, notre pays restant l'une des rares démocraties à ne pas disposer d'instance parlementaire chargée de suivre, selon des modalités adaptées, l'activité des services de renseignement.

Il a indiqué que le projet de loi prévoyait la création d'une délégation composée de trois députés et de trois sénateurs issus de la majorité et de l'opposition, habilités à connaître d'informations classifiées sur l'activité générale, le budget et l'organisation des services de renseignement relevant des ministères de la défense et de l'intérieur. Cette délégation pourrait procéder à l'audition périodique des ministres et directeurs de service sans pouvoir toutefois accéder aux informations concernant les activités opérationnelles des services.

Sans remettre en cause l'équilibre du texte et soucieuse de préserver les conditions permettant que se tisse une relation de confiance entre les membres de la délégation et les responsables des services, sans laquelle la délégation ne pourra réaliser un travail efficace, la commission a adopté **13 amendements**.

Ils tendent notamment à ménager à la délégation une plus grande liberté d'action, conforme au rôle de la représentation nationale :

- en portant de **6 à 8** l'effectif de la délégation parlementaire ;
- en précisant que la délégation a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement ;
- en élargissant les possibilités de procéder à des auditions **au Premier ministre ainsi qu'aux personnes ne relevant pas des services de renseignement** ;
- en prévoyant la remise d'un **rapport public** chaque année ;
- en rendant la délégation destinataire du rapport de la commission de vérification des fonds spéciaux créée en 2002.

La commission a adopté le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui est soumis en premier lieu à notre assemblée et renvoyé au fond à votre commission des lois vient réparer une anomalie française, notre Parlement étant le dernier des grandes démocraties occidentales à ne pas être doté d'un organe parlementaire *ad hoc* dédié au suivi ou au contrôle des services de renseignement.

L'action des services de renseignement représente pourtant un pan majeur de la politique gouvernementale. Le Parlement est resté à l'écart de ces questions autant par auto-censure au nom du domaine réservé du chef de l'Etat qu'en raison de l'extrême méfiance des services de renseignement. Milieu ouvert par excellence, le Parlement serait inapte à connaître de ces questions secrètes par nature.

Il est vrai que les modes habituels de fonctionnement d'un parlement ne permettent pas d'accéder à des informations classifiées « secret défense ». Dès lors, il est nécessaire de concevoir un organe resserré *ad hoc*, régi par les règles du secret défense.

Faisant le parallèle avec la commission consultative du secret de la défense nationale créée en 1998 pour jouer le rôle d'interface entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, M. Bertrand Warusfel, professeur à Lille 2, a estimé que la délégation parlementaire pour le renseignement proposée par le projet de loi jouerait un rôle similaire entre le pouvoir exécutif et le Parlement.

Votre rapporteur a souhaité organiser des auditions communes avec notre collègue Serge Vinçon, président et rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Ayant ouvert ces auditions à l'ensemble des membres des deux commissions, plusieurs de nos collègues y ont assisté. De vrais dialogues ont pu ainsi se nouer.

Votre commission salue ce projet de loi qui constitue un premier pas vers la mise en place d'un suivi parlementaire des services de renseignement français. Sans remettre en cause l'équilibre du texte et soucieuse de préserver les conditions permettant que se tisse une relation de confiance entre les membres de la délégation et les responsables des services, sans laquelle la délégation ne pourra réaliser un travail efficace, votre commission vous proposera néanmoins plusieurs amendements ménageant à la délégation une plus grande liberté d'action, conforme au rôle de la représentation nationale.

I. UNE ANOMALIE FRANÇAISE SOULIGNÉE DEPUIS LONGTEMPS SANS LA RÉPARER

A. UNE MATIÈRE PARTICULIÈRE REQUÉRANT UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ADAPTÉ

1. Un Parlement tenu à l'écart

Le Parlement français n'est pas en mesure actuellement de connaître de l'activité des services de renseignement.

Bien entendu, aucun texte n'interdit aux deux assemblées de s'y intéresser. Chaque année, l'examen de la loi de finances est l'occasion de dresser les grandes lignes des moyens financiers alloués aux services de renseignement. Les commissions permanentes peuvent interroger les ministres concernés et les séances de question au Gouvernement peuvent porter sur ces matières.

Toutefois, très rapidement, les instruments habituels du Parlement se heurtent aux limites du secret défense lesquelles sont infranchissables.

La loi organise elle-même l'étanchéité en prévoyant expressément que le Parlement n'est pas habilité à accéder à des informations soumises au secret.

L'article 5 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose qu'une commission permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat. L'article 6 de la même ordonnance dispose également que les commissions d'enquête sont habilitées à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat.

En matière financière, les restrictions sont identiques¹. Ainsi, le contrôle de l'utilisation des fonds spéciaux échappe au Parlement.

Une solution intermédiaire a été trouvée avec la création de la commission de vérification des fonds spéciaux en 2002 (voir page 16) qui est une commission administrative majoritairement composée de parlementaires.

Toutefois, ce fut l'occasion pour le Conseil constitutionnel de marquer les limites du pouvoir du Parlement en matière de contrôle des services de renseignement. Dans sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 sur la loi de finances pour 2002, le Conseil constitutionnel a en effet

¹ Voir l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

censuré les dispositions selon lesquelles la commission de vérification des fonds spéciaux « *reçoit communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours et [peut déléguer] un de ses membres pour procéder à toutes enquêtes et investigations en vue de contrôler les faits retracés dans les documents comptables* ». Le Conseil a considéré que « *s'il appartient au Parlement d'autoriser la déclaration de guerre, de voter les crédits nécessaires à la défense nationale et de contrôler l'usage qui en a été fait, il ne saurait en revanche, en la matière, intervenir dans la réalisation d'opérations en cours* ».

On remarquera que le Conseil constitutionnel considère cette commission comme un quasi-organisme parlementaire alors même qu'il s'agit d'une commission administrative.

2. L'utilité d'un suivi parlementaire des services de renseignement

L'instauration d'un suivi parlementaire des services de renseignement serait pourtant bénéfique au Parlement et aux services de renseignement.

Pour le Parlement, cela lui permettrait avant tout d'exercer sa fonction de contrôle sur un pan entier de l'action gouvernementale qui lui échappe sous le prétexte qu'il relèverait du domaine réservé du Président de la République ou du Premier ministre.

Les services de renseignement sont au cœur de l'action du Gouvernement en matière de sécurité intérieure et extérieure. Les bouleversements géopolitiques liés à la fin de la guerre froide n'ont pas diminué l'importance de ces services. Ils ont surtout modifié leurs objectifs et leurs modes opératoires. Les enjeux de sécurité intérieure et extérieure se confondent toujours plus, amenant les services de renseignement à traiter de la criminalité organisée ou du terrorisme et à travailler de plus en plus avec le pouvoir judiciaire.

La loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme a illustré cette tendance à la normalisation de l'action des services de renseignement afin de trouver un équilibre entre le maintien de leur efficacité et la préservation des libertés publiques.

Toutes ces évolutions rendent encore plus légitime et nécessaire la création d'un organe parlementaire chargé du suivi des services de renseignement.

Une conception abusive du domaine réservé de l'exécutif a trop longtemps tenu le Parlement à l'écart. Or, entre tout dire et ne rien dire, il y a

une marge importante. Comme l'a confié M. Paul Quilès¹ lors de son audition, on peut parler longtemps de renseignement sans jamais rien dire des opérations. La seule limite à la compétence du Parlement est celle tracée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 27 décembre 2001 précitée.

Il est important que le Parlement sache si l'action des services de renseignement est coordonnée, si les orientations stratégiques sont pertinentes et si les moyens alloués sont bien utilisés et à la hauteur des objectifs fixés.

Pour les services de renseignement, les avantages seraient également nombreux. Ces services souffrent d'une image négative et d'un manque de reconnaissance. Lorsque l'on parle d'eux, c'est le plus souvent à la suite d'une erreur. Les succès ne sont pas médiatisés. Toutefois, la part importante prise par les services de renseignement français dans la lutte anti-terroriste et le fait que la France ait été épargnée par les attentats depuis 2001 ont contribué depuis quelques années à revaloriser l'image de certains services comme la DST.

M. René Galy-Dejean, député et président de la commission de vérification des fonds spéciaux², témoigne³ qu'au fil du temps, les responsables des services de renseignement ont changé d'attitude vis-à-vis de l'action de la commission et sont venus à considérer que dans la mesure où ils n'avaient rien à se reprocher autant que cela soit connu et reconnu.

L'ensemble des dirigeants de ces services entendus par votre rapporteur ont d'ailleurs approuvé le principe de la création de la délégation parlementaire perçue comme un lieu sécurisé leur permettant d'établir un dialogue confiant avec des représentants de la Nation sensibilisés aux particularités de leurs services.

3. Le respect du secret-défense

En effet, un parlement peut connaître de l'activité des services de renseignement à la condition nécessaire de respecter le secret. Cette spécificité exclut de recourir aux instruments classiques du suivi parlementaire des activités de l'exécutif.

Seul un organe parlementaire spécifique dédié au suivi des services de renseignement et obéissant à des règles particulières de confidentialité peut permettre d'instaurer des relations de confiance avec les services.

Plus qu'une modalité de son fonctionnement parmi d'autres, la confidentialité des travaux d'un tel organe parlementaire est une condition de sa crédibilité et, en dernière analyse, de son efficacité.

¹ Ancien ministre de la défense, ancien ministre de l'intérieur, ancien président de la commission de la défense de l'Assemblée nationale, ancien député, membre de la commission de vérification des fonds spéciaux.

² Voir page 16.

³ Voir l'ouvrage « Circonstances et convictions » de M. René Galy-Dejean. Edition Numéris. Pages 127 et suivantes.

Le secret de la défense nationale (extraits du rapport de la commission consultative du secret de la défense nationale 1998-2004)

« Les atteintes au secret de la défense nationale, telles qu'elles sont définies dans le code pénal en ses articles 410 et suivants, figurent sous le titre commun « d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation », aux côtés de la trahison, de l'espionnage, des atteintes aux institutions de la République ou à l'intégrité du territoire national, et des atteintes à la sécurité des forces armées.

Contrairement à une opinion courante qui voudrait réduire la notion de défense nationale à celle de défense militaire, le « secret de la défense nationale » s'applique à tous les domaines couverts par la définition qu'en donne l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense nationale. Aux termes de ce texte fondateur, la « défense » s'exerce, en tous temps et tous lieux ; elle concerne tous les secteurs d'activité : défense militaire du pays, mais aussi défense civile, sécurité intérieure, protection des activités financières, économiques ou industrielles, protection du patrimoine scientifique et culturel de la France.

Si la définition de la défense nationale fournie par l'ordonnance de 1959 est très large, le code pénal lui aussi, dans ses articles 413-9 et suivants donne du secret de la défense nationale une définition extensive. Peuvent également faire l'objet d'une classification, les informations de nature à nuire au secret de la défense nationale ou pouvant conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale. Ainsi, quels que soient les différents découpages des attributions gouvernementales, plusieurs ministres, sous l'autorité du premier d'entre eux, sont toujours nécessairement comptables du secret de la défense nationale : Défense, Intérieur, Finances, Affaires étrangères, Justice, Recherche, Industrie...

Cette acception large de la notion de défense explique pourquoi, juridiquement dans le cadre des articles 413-9 et suivants du code pénal, il n'existe pas d'autre forme de secret que celui qualifié de « secret de la défense nationale ».

La classification des informations est de la responsabilité personnelle de chaque ministre concerné, directement ou par délégation.

La violation des règles qui organisent le secret de la défense nationale est sanctionnée par le code pénal, et plus précisément dans ses articles 413-9 à 413-12, qui définissent les éléments constitutifs de l'infraction et établissent le barème des peines encourues¹.

¹ Article 413-10 – Est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende le fait, par toute personne dépositaire, soit par état ou profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ou permanente, d'un renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier qui a un caractère de secret de la défense nationale, soit de le détruire, détourner, soustraire ou de le reproduire, soit de le porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée.

Article 413-11 – Est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000€ d'amende le fait, par toute personne non visée à l'article 413-10 de :

- s'assurer la possession d'un renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier qui présente le caractère d'un secret de la défense nationale ;
- détruire, soustraire ou reproduire, de quelque manière que ce soit, un tel renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier ;
- porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée un tel renseignement, procédé, objet, document, donnée informatisée ou fichier.

Cependant, le droit français ne fournit aucune définition *ratione materiae* des informations ou des objets qui peuvent ou doivent tomber sous le coup du secret de la défense nationale.

Le législateur n'a pas souhaité définir le champ du secret, dont les impératifs sont tels qu'il n'est ni souhaitable ni possible de dresser une liste exhaustive des matières concernées.

La décision de classification est matérialisée par l'apposition de tampons ou de marquages bien définis, destinés à traduire un niveau de classification : « Très Secret Défense », « Secret Défense », « Confidentiel Défense »¹.

Une fois un document classifié, son accès est limité à certaines catégories de personnes. Le corollaire de la classification est, en effet, l'habilitation des personnes. Il existe plusieurs niveaux de classification : il existe donc aussi plusieurs degrés d'habilitation. Les personnes habilitées ne peuvent pas avoir accès à des informations d'un niveau de classification supérieur à leur niveau d'habilitation.

Si le fait d'être habilité au bon niveau est une condition nécessaire pour avoir accès à une information classifiée, ce n'est pas une condition suffisante. Il faut encore que la personne en question puisse invoquer le « besoin d'en connaître ».

Tant qu'une information n'a pas été déclassifiée, les règles applicables à sa conservation et à sa protection continuent de s'appliquer. En effet, on l'a déjà souligné, le pouvoir de déclassification appartient exclusivement à l'autorité ayant procédé à la classification.

Une personne habilitée ne peut être « déliée du secret défense ». Même si c'était le cas, la personne en question ne pourrait faire connaître à un tiers ce qu'elle connaît au titre du secret défense, puisque cette tierce personne devrait elle aussi être habilitée et pouvoir invoquer le besoin d'en connaître, dans le cadre de la matière traitée par l'information classifiée ».

B. LES SOLUTIONS ÉTRANGÈRES : UNE GRANDE DIVERSITÉ ET QUELQUES POINTS COMMUNS

Une étude de législation comparée du service des affaires européennes du Sénat en mars 2002² ainsi qu'un rapport de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale de décembre 1999³ offrent un tour d'horizon très complet des différentes solutions adoptées dans la plupart des démocraties modernes pour mettre en œuvre un contrôle parlementaire des services de renseignement.

¹ Le décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale définit les différents niveaux de classification et les modalités de la classification et de l'habilitation.

² LC 103 – mars 2002.

³ Rapport de la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale n° 1951 (onzième législature) de M. Arthur Paecht sur la proposition de loi de M. Paul Quilès tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement.

Les instances parlementaires de suivi ou de contrôle des services de renseignement : éléments de comparaison internationale

Source : *Commission des Lois*

	Type d'instance (année de création)	Composition	Champ de compétence	Droit à connaître des opérations en cours	Habilitation Secret défense	Publicité des travaux	Pouvoirs de contrôle
Etats-Unis	Commission spéciale dans chaque assemblée (1976-1977)	Environ 19 membres pour chaque commission. Majorité et minorité à part presque égale	Critère matériel : toute question liée aux activités de renseignement.	OUI Dans les faits, cette faculté est utilisée avec modération.	OUI Niveau le plus élevé. Habilitation à qualité.	OUI en coopération avec le pouvoir exécutif.	- enquêtes - audits - communication de tout document jugé utile - pouvoirs législatifs également
Royaume-Uni	Commission commune aux deux assemblées (1994)	9 membres nommés par le Premier ministre après consultation du leader de l'opposition	Critère organique : contrôle des trois principaux services civils de renseignements	NON	OUI Le gouvernement peut toutefois s'opposer à la transmission de renseignements « sensibles ».	OUI Un rapport annuel censuré par le Premier ministre avant sa transmission aux deux assemblées.	- transmission des informations et documents nécessaires - recours à un enquêteur pour vérifier la pertinence des informations transmises par les services
Allemagne	- Une commission parlementaire de contrôle au Bundestag (1979) - Chaque Land dispose aussi d'une commission de contrôle	Environ 9 membres. Représentation des différents groupes politiques	- Critère organisé : contrôle des trois services fédéraux de renseignements - contrôle de la légalité des interceptions téléphoniques et postales	OUI sous conditions	OUI Le Gouvernement peut refuser de transmettre une information à caractère opérationnel.	Possible - La confidentialité reste la règle néanmoins	- contrôle sur pièces et sur place - audits des personnels des services - recours à des experts indépendants
Belgique	Comité d'experts supervisé par une commission sénatoriale <i>ad hoc</i> (1991)	- 3 experts - 4 sénateurs	Critère matériel : activité de tous les services de renseignement.	OUI, sauf si des affaires judiciaires sont en cours.	OUI Niveau le plus élevé.	OUI Publication d'un rapport annuel.	- le comité d'expert est assisté d'un service d'enquêtes - perquisitions et saisies - communication de tout document jugé utile
Espagne	Commission spéciale au sein du Congrès des députés (1995)	Un membre de chaque groupe politique élu à la majorité des 3/5 de la Chambre.	- contrôle des fonds spéciaux - contrôle des services de renseignement	NON	OUI	N.C.	N.C.

Sans répéter ce qui a déjà été excellemment décrit et développé par ces travaux, plusieurs enseignements peuvent en être tirés (*voir tableau précédent*).

En premier lieu, **le Parlement français est le dernier des grandes démocraties occidentales, avec le Portugal, à ne pas disposer d'un organe dédié au suivi des services de renseignement**. Preuve est donc donnée qu'un suivi parlementaire n'est pas incompatible avec des services de renseignement efficaces.

En deuxième lieu, **les organes parlementaires dédiés au renseignement ne se substituent pas au travail législatif ou de contrôle des commissions permanentes ou des commissions d'enquête**. Ces dernières conservent l'intégralité de leurs compétences.

En troisième lieu, **l'opposition est toujours représentée au sein de l'organe parlementaire**. Dans la majorité des pays, la présence d'au moins un membre de chaque groupe politique est imposée. Au Royaume-Uni, où les membres de la délégation parlementaire sont désignés directement par le Premier ministre, le chef de l'opposition est préalablement consulté. Aux Etats-Unis, la majorité conserve son statut au sein des commissions mais l'écart entre majorité et minorité est beaucoup plus faible que dans l'assemblée plénière.

En quatrième lieu, **le respect du secret** régit l'ensemble du fonctionnement de ces organes. Il n'interdit pas toutefois toute publicité des travaux.

En revanche, concernant le champ de compétences et les pouvoirs de contrôle dont disposent ces organes parlementaires, il faut constater une extrême diversité.

Trois niveaux de contrôle peuvent être distingués :

- un simple suivi a posteriori des actions menées, sur la base principalement d'informations transmises par les services eux mêmes ;
- un contrôle restreint, les parlementaires pouvant demander à entendre les responsables, à recueillir des documents complémentaires ;
- un contrôle entier et approfondi, notamment en matière financière, permettant même d'accéder à des informations sur les opérations en cours.

C. EN FRANCE, LE REJET D'UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT FRANÇAIS AU PROFIT D'AUTRES MODES DE CONTRÔLE

Si la protection du secret de défense nationale a justifié en France le refus de créer un organe parlementaire de contrôle, elle n'a pas rendu impossible la mise en place d'autres formes originales de contrôle. Toutefois, aucune n'embrasse les services de renseignement dans leur ensemble, chacune ne connaissant que d'un aspect de leur activité.

1. Des contrôles administratifs

Tout d'abord, les services de renseignement des ministères de la défense et de l'intérieur sont soumis au contrôle interne de ces ministères.

Au ministère de la défense, les services de renseignement à proprement parler militaires (Direction du renseignement militaire –DRM- et Direction de la protection et de la sécurité de la défense –DPSD-) sont soumis au Contrôle général des armées. Ce contrôle est naturel s'agissant d'entités majoritairement composés de militaires. En revanche, il est plus faible s'agissant de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) qui, si elle est administrativement rattachée au ministère de la défense depuis 1966, est en fait sous l'autorité du Président de la République et du Premier ministre.

Au ministère de l'intérieur, la Direction de la surveillance du territoire (DST) et les Renseignements généraux (RG) peuvent également être contrôlés par l'Inspection générale de la police nationale (IGPN).

S'ajoute à ces contrôles celui de la Cour des comptes qui, en théorie, peut descendre très loin dans le détail.

Un contrôle juridictionnel existe également, qu'il s'agisse du juge administratif ou du juge judiciaire. Le contentieux reste relativement faible, même s'il tend à se développer. La DST est dans une situation particulière du fait de ses missions de police judiciaire. Elle travaille au quotidien sous le contrôle du juge pénal.

2. Le développement d'un contrôle extérieur

Le développement des autorités administratives indépendantes à partir de la fin des années 70 a notamment été une réponse aux difficultés pour l'Etat d'assurer avec des garanties d'indépendance, dans un cadre administratif traditionnel, des fonctions de médiation ou de protection des droits fondamentaux¹.

De fait, plusieurs autorités administratives indépendantes connaissent incidemment ou à titre principal de certains aspects de l'activité des services de renseignement. Elles ont accès à des documents ou informations classifiés. Toutes comptent parmi leurs membres plusieurs parlementaires. Toutefois, leurs contrôles restent très parcellaires. Il n'existe pas d'autorité indépendante de contrôle ou de surveillance des services de renseignement.

La Commission d'accès aux documents administratifs, créée par la loi du 17 juillet 1978, peut être confrontée à des demandes de documents administratifs touchant à des domaines sensibles. Il lui appartient de dire si tel ou tel document dont la communication est refusée au motif qu'elle porterait atteinte au secret de la défense nationale ou à la sûreté de l'Etat relève bien cette catégorie.

¹ Voir le rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation n° 404 (2005-2006) de notre collègue Patrice Gélard.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés, instituée par la loi du 6 janvier 1978, est également amenée à opérer un contrôle sur les activités de renseignement :

- soit à l'occasion de la création d'un fichier¹ ;
- soit à l'occasion d'une demande d'une personne d'entreprendre des vérifications sur les informations la concernant dans des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique.

Ces deux autorités administratives indépendantes ont des missions plus vastes que le seul contrôle des services de renseignement. En revanche, deux autres créées récemment ont une activité directement liée à celle de ces services.

La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) a été créée par la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques. Les interceptions de sécurité, également appelées « écoutes administratives » sont distinctes des interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire².

Ces interceptions peuvent être autorisées aux fins de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et la reconstitution ou le maintien de groupements dissous en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées.

La CNCIS est chargée de veiller au respect de l'ensemble de la réglementation applicable. Elle est présidée par une personnalité désignée, pour une durée de six ans, par le Président de la République, sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour de cassation.

Lorsque le Premier ministre autorise une interception, le président de la CNCIS en est informé dans un délai de quarante-huit heures au plus tard. Si celui-ci estime que la légalité de cette décision n'est pas certaine, il réunit la commission, qui statue dans les sept jours suivant la réception par son président de la notification.

¹ L'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 prévoit que sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre pour le compte de l'Etat et qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique. L'article 13 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme qui a modifié l'article 30 de la loi du 6 janvier 1978 précité prévoit toutefois que les demandes d'avis portant sur les traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique peuvent ne pas comporter tous les éléments d'information normalement requis pour permettre à la CNIL de fonder son avis.

² Régies par les articles 100 et suivants du code de procédure pénale.

Au cas où la commission estime qu'une interception de sécurité a été autorisée en méconnaissance de la loi, elle adresse au Premier ministre une recommandation tendant à ce que cette interception soit interrompue. Elle porte également cette recommandation à la connaissance du ministre ayant proposé l'interception et du ministre chargé des communications électroniques. De sa propre initiative ou sur réclamation de toute personne y ayant un intérêt direct et personnel, la commission peut procéder au contrôle de toute interception de sécurité. Le Premier ministre informe sans délai la commission des suites données à ses recommandations. Dans l'immense majorité des cas, l'avis de la commission est suivi.

La commission remet également chaque année au Premier ministre un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité. Ce rapport est rendu public.

Enfin, **la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)**, créée par la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998, est chargée de donner un avis sur la déclassification d'informations ayant fait l'objet d'une classification secret défense en application des dispositions de l'article 413-9 du code pénal, à l'exclusion des informations dont les règles de classification ne relèvent pas des seules autorités françaises. L'avis de la CCSDN est rendu à la suite de la demande d'une juridiction française.

Cette commission fut instituée afin de créer un sas entre les demandes de levée du secret défense émanant du pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif.

Si l'avis de la commission est généralement suivi, sa compétence reste purement consultative. Elle ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle a priori de la légalité de la classification. Elle est un simple organe de médiation sur saisine au cours d'une procédure juridictionnelle.

A cet égard, M. Jacques Belle, président de la CCSDN, a regretté lors de son audition par votre rapporteur qu'il n'existe aucune sorte de contrôle de la classification, de telle sorte que sont aujourd'hui classifiées de nombreuses informations qui n'ont pas vocation à l'être. Pour donner un ordre de grandeur de l'ampleur de cette dérive, il a indiqué que la CCSDN proposait la déclassification d'environ 80 % des documents demandés.

3. La commission de vérification des fonds spéciaux

Avant 2002, près d'un tiers de la dotation globale des fonds spéciaux inscrite sur le chapitre budgétaire 37-91 du budget des services généraux du Premier ministre était affecté à des dépenses de rémunération et de fonctionnement (pour la plus grande part la rémunération des cabinets ministériels) ne se rattachant pas à des impératifs de sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat, ni même à des interventions particulières assimilables à des actes de gouvernement et pouvant de ce fait relever de procédures particulières et échappant à tout contrôle.

La réforme des fonds spéciaux opérée en deux temps en 2002 a conduit à en réduire le périmètre au seul financement d'actions de sécurité extérieure. La DGSE en est le principal bénéficiaire à hauteur de 90 % environ. En 2005, le montant des crédits ouverts au 1^{er} septembre s'élevait à 47,8 millions d'euros. En loi de finances initiale pour 2006, les crédits inscrits au titre des fonds spéciaux s'élevaient à 42,42 millions d'euros.

Outre une redéfinition du périmètre des fonds spéciaux, la réforme de 2002 a porté sur le contrôle de l'utilisation de ces fonds qui échappent au regard du Parlement et de la Cour des comptes.

Traditionnellement, ce contrôle était effectué depuis un décret du 19 novembre 1947 par une commission spéciale de vérification nommée par le Premier ministre. Présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, elle comprenait en outre deux commissaires choisis parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes ou de l'Inspection générale des finances.

L'article 154 de la loi de finances pour 2002 a abrogé le décret de 1947 afin d'y substituer une nouvelle commission de vérification des fonds spéciaux.

Elle se compose de deux députés désignés par le président de l'Assemblée nationale, de deux sénateurs désignés par le président du Sénat et de deux membres de la Cour des comptes nommés par décret. Présidée par l'un des deux députés, ses travaux sont secrets et les commissaires sont astreints au secret défense.

Au cours des débats au Sénat¹, Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, déclarait que le choix du Gouvernement était celui d'un « *contrôle de nature très clairement parlementaire* ». Elle justifiait également que ne soit pas prévue la faculté pour cette commission de disposer d'un secrétariat propre par le fait que les deux membres de la Cour des comptes joueraient en réalité ce rôle.

Chargée de vérifier que les services attributaires utilisent les fonds spéciaux conformément à leur destination, la commission a accès au compte d'emploi des fonds ainsi qu'à tous documents et pièces justificatifs nécessaires. Elle ne peut toutefois connaître des dépenses se rattachant à des opérations en cours.

Pour chaque exercice budgétaire, la commission établit deux documents :

- un rapport sur l'emploi des crédits. Classifié « confidentiel défense », il est remis au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

¹ Séance du 30 novembre 2001.

- un procès verbal constatant que le montant des dépenses réalisés et celui des pièces justificatives sont égaux.

Au cours de son audition par votre rapporteur, M. Paul Quilès, ancien ministre de la défense et ancien président de la commission de la défense de l'Assemblée nationale, a déclaré que son expérience de membre de la commission de vérification des fonds spéciaux depuis 2006 lui avait permis d'appréhender réellement le fonctionnement quotidien d'un service de renseignement.

II. LE PROJET DE LOI : UN PREMIER PAS VERS LA MISE EN PLACE D'UN SUIVI PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

A. UN DÉBAT RELANCÉ LORS DE L'EXAMEN DE LA LOI SUR LE TERRORISME

1. Des initiatives antérieures

Deux propositions de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire spécialisée avaient été déposées en 1999 :

- l'une au Sénat¹, par notre collègue Nicolas About, « *portant création d'une délégation parlementaire du renseignement* », composée de quatre sénateurs et quatre députés, et chargée d'évaluer « *la politique nationale du renseignement* » ;

- l'autre à l'Assemblée nationale², par M. Paul Quilès et plusieurs de ses collègues « *tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement* ». Cette proposition visait à créer, dans chaque assemblée, une délégation qui suivrait les activités des services de renseignement « *en examinant leur organisation et leurs missions générales, leurs compétences et leurs moyens* ».

Cette dernière proposition de loi fut examinée par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 23 novembre 1999³, mais elle ne fut pas inscrite à l'ordre du jour. Comme l'a indiqué M. Paul Quilès lors de son audition par votre rapporteur, la situation politique de cette époque ainsi que l'hostilité très forte de nombreux professionnels du renseignement avaient eu raison de ces propositions de réforme.

Les arguments utilisés alors en faveur de la création d'une délégation parlementaire pour le renseignement sont assez proches de ceux

¹ Proposition de loi n° 492 (1998-1999) devenue caduque. Voir annexe 2.

² Proposition de loi n° 1497 (XIème législature). Voir annexe 2.

³ Rapport n°1951 (onzième législature) de M. Arthur Paecht.

d'aujourd'hui : l'évolution des menaces, la profonde transformation de nos services de renseignements, le retard du Parlement français par rapport à ses homologues étrangers. Ce retard du Parlement devenait d'autant plus marqué que tendaient à se développer de nouvelles formes de contrôle des services de renseignement par le biais d'autorités administratives indépendantes telles que la commission consultative du secret de la défense nationale ou la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Pourquoi le Parlement resterait-il la seule institution incapable d'avoir un droit de regard sur l'activité des services de renseignement ?

2. Le renforcement du contrôle des services de renseignement corollaire indispensable de l'accroissement de leurs moyens juridiques et technologiques

La loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers a rouvert un débat refermé depuis 1999.

En effet, cette loi dont le principal objectif était de renforcer l'action préventive dans la lutte contre le terrorisme a placé au premier rang l'action de nos services de renseignement. Rares sont les textes qui visent directement ces services et réglementent spécifiquement leur action. L'article 9 de la loi dispose ainsi expressément que « *les agents des services de renseignement du ministère de la défense* » sont habilités à consulter un certain nombre de fichiers de police administrative.

Dans ce contexte, et au moment où la frontière entre l'action intérieure et extérieure des services de renseignement s'estompe à l'épreuve de la lutte anti-terroriste, la création d'une délégation parlementaire de contrôle des services de renseignement est apparue inévitable.

En première lecture à l'Assemblée nationale, trois amendements ont été présentés respectivement par les membres du groupe socialiste, M. Pierre Lellouche et le rapporteur de la commission des lois M. Alain Marsaud (*voir annexe 2*). Ils avaient pour objet, sous des formes différentes, de créer un organe de contrôle des services de renseignement composé de parlementaires.

Les trois amendements proposaient des solutions assez différentes : soit une délégation parlementaire commune aux deux assemblées, soit une commission de contrôle composée en partie de parlementaires nommés par chaque assemblée, soit une commission de contrôle composée exclusivement de parlementaires nommés par le premier ministre.

Face à ces propositions, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, avait donné au nom du Gouvernement un accord de principe sur la création d'un organe de contrôle. Toutefois, ne s'estimant pas capable de départager entre ces solutions, il avait souhaité ne pas prendre une décision hâtive afin de mettre au point la rédaction qui combine au mieux discrétion, transparence et démocratie.

Il proposa la création d'un groupe de travail réunissant les représentants des groupes parlementaires des deux assemblées et les fonctionnaires au plus haut niveau des services de renseignement. Les conclusions de ce groupe de travail devaient être rendues avant le 15 février 2006, afin qu'une proposition ou un projet de loi puisse être rapidement déposé. Les auteurs des amendements avaient accepté de retirer leurs amendements.

Lors de l'examen du projet de loi devant le Sénat¹, le ministre de l'intérieur avait renouvelé sa promesse de présenter rapidement un texte au Parlement. Votre commission s'était félicitée que ce débat nécessaire soit enfin engagé et que le Sénat prenne toute sa part aux réflexions du groupe de travail.

3. Un projet de loi issu des travaux du groupe de travail

Il semblait préférable en effet qu'une réflexion approfondie précède la création d'un tel organe. S'il devait être mal conçu dès sa naissance, il ne servirait à rien et il faudrait probablement attendre longtemps avant que les services de renseignement acceptent de jouer le jeu d'une certaine transparence.

Tenant ses engagements, le Gouvernement déposa le 8 mars 2006 sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement.

C'est ce même projet de loi qui est aujourd'hui redéposé sur le bureau de notre assemblée sans que la douzième législature de l'Assemblée nationale ait pu l'examiner faute d'inscription à l'ordre du jour.

B. LA CRÉATION D'UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE SPÉCIFIQUEMENT DÉDIÉE

Le projet de loi proposé tend à créer une délégation parlementaire pour le renseignement conçue comme un organe de suivi de l'activité de ces services.

1. Un organe commun aux deux assemblées

L'article unique du projet de loi déposé au Sénat le 5 juin 2007 et renvoyé au fond à votre commission tend à compléter par un article 6 *nonies* l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dans laquelle figurent déjà les dispositions

¹ Notre collègue Jean-Claude Peyronnet et les membres du groupe socialiste avaient également déposé un amendement tendant à créer une délégation parlementaire d'évaluation des actions conduites par les services de renseignements (voir annexe 2).

concernant six délégations et offices parlementaires (articles 6 *bis* à 6 *octies* de l'ordonnance¹).²

Le paragraphe I de ce nouvel article 6 *nonies* prévoit la création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Le terme de « délégation parlementaire » peut sembler impropre, l'usage voulant que l'on qualifie plutôt d'« office » les organes communs aux deux assemblées³. Toutefois, la nature des missions de ce nouvel organisme le rapprocherait plutôt de la catégorie des délégations parlementaires, les offices ayant surtout une vocation d'expertise.

Le choix d'une délégation commune est propre à faciliter la préservation du secret en limitant le nombre d'intervenants. Il devrait également favoriser la construction d'une relation de confiance avec les services de renseignement qui n'auront qu'un seul interlocuteur. Le travail de reconnaissance mutuelle et d'assimilation de la culture du renseignement n'en sera que plus facile.

Toutefois, si du point de vue des services de renseignement un organe commun présente des avantages importants, il suppose en revanche une parfaite coordination entre les deux assemblées pour être efficace. Or, l'expérience de certains offices parlementaires montre que cela n'est pas toujours évident.

La nature des missions ainsi que le nombre restreint de membres de la future délégation parlementaire devrait toutefois garantir un travail de concert comme pour la commission de vérification des fonds spéciaux dont tant Jean-Pierre Fourcade, sénateur et qui assistait aux auditions, que Paul Quilès, député, ont marqué devant votre rapporteur l'utilité du travail effectué en commun et la confiance établie avec les services concernés au fil du temps.

¹ *Respectivement les délégations parlementaires pour l'Union européenne (loi n° 79-564 du 6 juin 1979), l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (loi n° 83-609 du 8 juillet 1983), l'office parlementaire d'évaluation de la législation (loi n° 96-516 du 14 juin 1996), les délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire (loi n° 99-533 du 25 juin 1999), les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (loi n° 99-585 du 12 juillet 1999), l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002)*

² *Par ailleurs, des délégations parlementaires pour la planification ont été instituées par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification et une délégation parlementaire pour les problèmes démographiques, par la loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de grossesse (articles L. 2214-4 et L. 2214-5 du code de la santé publique).*

³ *A l'exception de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques qui est commune aux deux assemblées.*

2. La composition : un nombre très restreint de membres

Les paragraphes I et II de l'article 6 *nonies* précisent la composition de la délégation. Elle comporterait trois députés et trois sénateurs, soit six membres.

Cet effectif est réduit comparé aux autres délégations ou offices (une quinzaine de membres au minimum). Le souci de préserver le secret guide incontestablement ce choix.

Toutefois, ce chiffre apparaît également inférieur à ce qui se pratique à l'étranger pour des délégations parlementaires du même type chargées de contrôler les services de renseignement (*voir page 12*). Au cours des auditions menées par votre rapporteur, il a été expliqué qu'un nombre réduit de membres permettrait de « professionnaliser » la délégation afin, d'une part, de renforcer son efficacité et, d'autre part, de garantir le secret des travaux.

Parmi ces six membres, quatre seraient membres de droit ; il s'agit des présidents des commissions permanentes en matière de défense et des lois de chaque assemblée. La présence des présidents des commissions permanentes compétentes est de nature à éviter toute concurrence entre la délégation et celles-ci.

Ils présideraient à tour de rôle la délégation pour une durée d'un an¹. Cette présidence tournante s'inspire des solutions retenues pour la présidence de l'office parlementaire d'évaluation de la législation ou de l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé.

Les deux autres membres seraient désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une répartition pluraliste. Cette disposition est originale à double titre.

En effet, il n'y a pas d'autres exemples de membres de délégation ou d'office parlementaire nommés par le président d'une assemblée. En général, les membres autres que les membres de droit sont désignés par les groupes politiques ou par chaque assemblée. La nomination par le président de chaque assemblée est surtout le procédé utilisé pour désigner les parlementaires membres d'organismes extra-parlementaires.

Cette solution originale s'explique notamment par la seconde originalité du projet de loi : l'exigence d'une composition pluraliste de la délégation parlementaire.

¹ On remarquera que le texte de la proposition de loi de M. Paul Quilès adopté par la commission de la défense de l'Assemblée nationale en novembre 1999 réservait la présidence de la délégation au président de la commission de la défense.

Cette prééminence accordée au président de la commission de la défense n'est pas reprise par le présent projet de loi. Cette évolution reflète notamment la disparition progressive de la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, les services de renseignement se préoccupant de plus en plus de tous les problèmes de sécurité en s'appuyant aussi bien sur des personnels civils que militaires.

Habituellement, le pluralisme au sein des délégations ou offices parlementaires est assuré par la représentation proportionnelle des groupes politiques.

Or, cette solution simple est inapplicable en l'espèce compte tenu de l'effectif très réduit de la délégation parlementaire (six membres dont les deux tiers membres de droit).

Ainsi faut-il comprendre qu'au moins un des membres de la délégation devra appartenir à l'opposition, bien que ce concept reste étranger au droit parlementaire¹.

Dans le cas où les quatre membres de droit appartiendraient à la même majorité, faudra-t-il que les deux autres membres ou un seul représentent une autre sensibilité politique ? Si un seul suffit, les présidents de chaque assemblée seront dans l'obligation de se concerter pour la nomination.

En revanche, dans l'hypothèse où les majorités seraient différentes dans chaque assemblée, le pluralisme serait *de facto* respecté.

Enfin, de manière classique, le projet de loi prévoit que le député qui n'est pas membre de droit est désigné au début de chaque législature pour la durée de celle-ci et le sénateur, après chaque renouvellement partiel du Sénat.

3. Des missions bien délimitées

Le paragraphe IV définit les missions de la délégation parlementaire. Elle serait « *informée sur l'activité générale et sur les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres de la **défense** et de l'**intérieur*** ».

La délégation n'est donc pas placée dans une position de contrôle mais plutôt de simple suivi des services de renseignement.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cinq directions relèveraient de la compétence de la délégation : la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la direction du renseignement militaire (DRM), la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la direction de la surveillance du territoire (DST) et la direction centrale des renseignements généraux (DCRG)². Peuvent être ajoutées à cette liste l'Unité de coordination de lutte anti-terroriste (UCLAT), qui dépend du ministère de l'intérieur, et la direction des affaires stratégiques du ministère de la défense.

Le critère retenu pour définir le champ de compétence de la délégation est essentiellement **un critère organique**. L'ensemble des activités de renseignement ne sont donc pas couvertes. En effet, de nombreux services de police judiciaire font également du renseignement au quotidien, bien que ce ne soit pas leur cœur de métier.

¹ En particulier depuis la décision 2006-537 DC du 22 juin 2006 sur la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

² Y compris la direction des renseignements généraux de la préfecture de police de Paris.

Par ailleurs, il est fréquemment admis que la Direction nationale de la recherche et des enquêtes douanières (DNRED) et Tracfin, qui dépendent du ministère de l'économie, appartiennent à la communauté française du renseignement. Elles ne sont pas visées par le projet de loi.

La délégation ne pourrait pas non plus connaître du développement du renseignement privé.

La délégation ne pourrait connaître que de l'activité générale, de l'organisation, du budget et des moyens de ces services spécialisés.

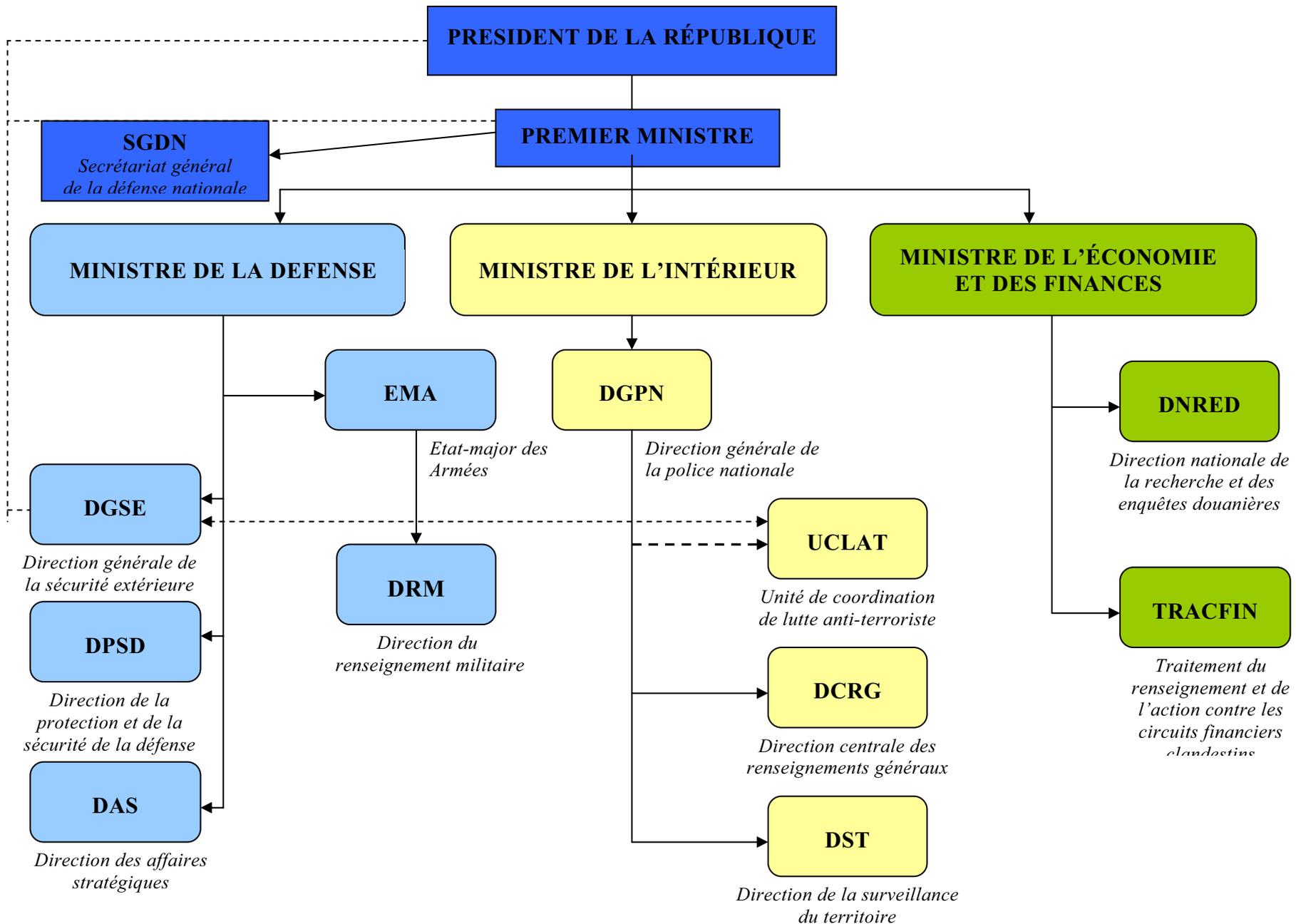
En aucune manière, **la délégation ne pourrait connaître des activités opérationnelles, en cours ou passées, de ces services.** L'information transmise à la délégation resterait donc d'ordre général. Si une affaire du type du « Rainbow warrior » survenait demain, la délégation parlementaire pour le renseignement ne serait par conséquent pas compétente. Les commissions permanentes ou une commission d'enquête pourraient en connaître mais dans la limite de leurs pouvoirs.

Le projet de loi précise également que les informations adressées à la délégation ne peuvent porter sur le financement des activités opérationnelles. Cette précision préserve l'entière compétence de la commission de vérification des fonds spéciaux.

Une autre restriction importante est l'exclusion de toute information touchant aux relations entretenues par ces services spécialisés avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement.

Cette disposition est notamment la traduction de la loi d'airain des services de renseignement, celle du **tiers service** : un service A donnant une information à un service B sait que celui-ci ne la transmettra à personne sans l'autorisation expresse et préalable du service A. Le service qui donne une information en reste propriétaire.

Toutefois, le projet de loi va encore au-delà en excluant toute information touchant aux relations avec des services étrangers. Si elle avait existé, la délégation n'aurait donc pas été informée par exemple de la création de la cellule « Alliance-base » en collaboration avec la CIA et d'autres services occidentaux sur le territoire français.



Source : ministère de la défense.

Le projet de loi définit également précisément **les sources d'information** dont disposerait la délégation.

Il reviendrait aux ministres de l'intérieur et de la défense d'adresser à la délégation « *des informations et des éléments d'appréciation relatifs au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services placés sous leur autorité* ». Les ministres seraient donc maîtres de choisir les informations transmises. La délégation ne pourrait pas a priori demander à se faire communiquer les informations et documents qui sembleraient utiles à sa mission.

En outre, les personnes susceptibles d'être entendues par la délégation sont limitativement définies. En effet, seuls les ministres, les directeurs des services spécialisés et le secrétaire général de la défense nationale pourraient être entendus par la délégation.

Le projet de loi semble ainsi exclure la possibilité :

- d'une part, d'entendre des personnes extérieures à ces deux ministères, qu'il s'agisse par exemple d'universitaires, d'anciens directeurs de ces services spécialisés ou de membres d'autorités administratives indépendantes intéressées par les questions de renseignement (Commission nationale de l'informatique et des libertés, Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, Commission consultative du secret de la défense nationale) ;

- d'autre part, d'entendre des personnes placées sous l'autorité des directeurs des services précités, y compris avec l'accord de ces derniers.

Au final, la délégation aurait une dizaine d'interlocuteurs.

La délégation parlementaire pour le renseignement est conçue exclusivement comme un organe de suivi. Elle ne peut intervenir dans la procédure législative comme peut le faire par exemple la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Celle-ci peut en effet être saisie pour avis sur les projets ou propositions de loi.

Il est d'ailleurs difficile d'imaginer la délégation parlementaire pour le renseignement, composée de sénateurs et de députés, être saisie pour avis lors de l'examen d'un projet de loi dans l'une des deux assemblées. En réalité, l'expertise acquise par les membres de la délégation bénéficiera aux commissions permanentes compétentes en matière de défense et de sécurité grâce à la présence de droit des présidents desdites commissions.

4. Un fonctionnement conçu pour préserver le secret des travaux de la délégation

La présidence de la délégation serait assurée successivement pour une durée d'un an par les quatre présidents de commission membres de droit. Outre cette présidence tournante, le projet de loi prévoit la désignation par la délégation d'un rapporteur. La durée de sa désignation n'est pas précisée.

Le rôle de ce rapporteur n'est pas développé, si ce n'est qu'il aurait la charge de préparer le rapport annuel de la délégation. Le paragraphe VII de l'article 6 *nonies* prévoit en effet qu'un rapport annuel est remis par le président de la délégation au Président de la République, au Premier ministre et au président de chaque assemblée.

En outre, le second alinéa du paragraphe V prévoit que la délégation est assistée par des agents des assemblées parlementaires, ces derniers étant désignés par le président de la délégation. La délégation devrait donc disposer d'un secrétariat propre.

L'organisation des travaux de la délégation n'est pas plus détaillée. Il reviendra au règlement intérieur de la délégation, approuvé par le bureau de chaque assemblée, d'y suppléer.

En revanche, le projet de loi consacre les paragraphes V et VI au secret devant entourer les travaux de la délégation. La préservation du secret défense est en effet l'unique motif justifiant que les questions de renseignement ne soient pas traitées par le Parlement selon les procédures habituelles. La confidentialité des travaux de la délégation est la condition de sa crédibilité et, par voie de conséquence, de son efficacité. C'est pourquoi le respect du secret doit être absolu.

L'effectif très resserré de la délégation ainsi que ses missions bien délimitées sont déjà de nature à protéger le secret.

Le paragraphe V tend à habiliter *ès qualités*¹ les membres de la délégation à connaître d'informations présentant le caractère de secret de la défense nationale². De telles informations ne pourraient être transmises à la délégation que dans les conditions prévues au paragraphe IV, c'est-à-dire par les ministres et ne pourraient concerner que le budget, l'activité générale et l'organisation des services. Toutefois, il faut souligner que toutes les

¹ *L'habilitation *ès qualités* des parlementaires à connaître d'informations relevant du secret défense est la solution qui avait déjà été retenue par la loi du 9 juillet 1998 instituant la commission consultative du secret de la défense nationale. Cette loi habilite les parlementaires membres de la commission à connaître toute information classifiée dans le cadre de sa mission. Une autre solution, plus délicate au regard de la séparation des pouvoirs, aurait été de soumettre les parlementaires à la procédure de droit commun d'habilitation au secret défense dans les conditions prévues par le décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale.*

² *L'habilitation porterait sur tous les niveaux de protection (« Très secret défense », « Secret défense », « Confidentiel défense »).*

informations transmises dans ces conditions ne relèvent pas automatiquement du secret défense. D'ores et déjà par exemple, les commissions permanentes ont connaissance de certaines données relatives au budget des services de renseignement. Elles sont diffusées sans que le secret défense soit opposé. La délégation ne pourrait pas communiquer pour autant ces données ne relevant pas du secret défense, puisque le paragraphe VI (voir ci-après) de l'article 6 *nonies* dispose que l'ensemble des travaux de la délégation sont couverts par le secret défense.

Le projet de loi dispose néanmoins que les membres de la délégation ne sont pas habilités secret défense pour celles de ces informations qui pourraient « *mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement* ». En somme, la délégation n'est pas autorisée à connaître des informations ayant un lien avec l'activité opérationnelle des services.

Si les membres de la délégation sont habilités ès qualités, il n'en va pas de même pour son secrétariat. Les agents des assemblées parlementaires désignés par le président de la délégation devront être habilités à connaître de ces informations dans les conditions de droit commun. Si l'habilitation portait sur le niveau « Très secret défense », la décision serait prise par le Premier ministre après enquête.

Le paragraphe VI dispose que les travaux de la délégation sont couverts par le secret de la défense nationale. L'ensemble des travaux de la délégation seront donc protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal, et plus particulièrement de son deuxième alinéa qui prévoit que « *peuvent faire l'objet de telles mesures les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisés ou fichiers dont la divulgation est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de défense nationale* ».

Ce régime juridique a pour effet de couvrir par le secret défense des informations qui en elle-même n'en relèvent pas nécessairement.

Le projet de loi précise que les membres de la délégation et les agents des assemblées parlementaires sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités.

Bien que cela ne soit pas expressément rappelé, cela signifie que la violation du secret défense, y compris par les parlementaires, serait pénalement sanctionné conformément à l'article 413-10 du code pénal¹.

L'irresponsabilité dont jouissent les parlementaires pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ne s'appliquerait pas en l'espèce. En effet, les membres de la délégation ne connaîtraient de certaines informations classés secret défense que parce qu'ils y auraient été habilités

¹ Sept ans d'emprisonnement et 100.000 euros d'amende.

ès qualités. Il est normal que dans le cas où ils ne respecteraient pas cette habilitation et les devoirs afférents ils soient sanctionnés^{1,2}.

L'ensemble du régime juridique du secret défense s'appliquerait.

C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission se félicite de ce premier pas vers la mise en place d'un suivi parlementaire des services de renseignement.

Au cours de ses auditions, votre rapporteur a entendu la préoccupation commune de plusieurs responsables des services de renseignement quant à la protection du secret défense et à l'exclusion des activités opérationnelles du champ de compétence de la délégation parlementaire.

Ces deux conditions posées au travail de la délégation apparaissent indispensables à votre commission pour établir une relation de confiance entre les membres de la délégation et les services de renseignement. C'est la raison pour laquelle votre commission ne propose pas d'amendements sur ces deux points.

En revanche, votre rapporteur doit témoigner du décalage entre, d'une part les responsables de services de renseignement et, d'autre part, l'ensemble des autres personnes entendues (universitaires, ancien ministre, avocats, président d'autorité administrative indépendante). Les premiers ont tous considéré que le projet de loi était parfait. Les seconds ont en revanche jugé le projet de loi trop restrictif, bien qu'il aille dans le bon sens. Précisons néanmoins que parmi ces derniers, aucun n'a proposé de remettre en cause le respect du secret défense ou l'impossibilité pour la délégation de connaître des opérations en cours.

Les critiques ont surtout porté sur la tonalité générale du projet de loi qui exprime à l'excès un manque de confiance envers des parlementaires pourtant en nombre très restreint et soumis au strict respect du secret de la défense nationale. Le projet de loi semble en effet cantonner la délégation à un rôle passif en restreignant ses sources d'information.

Sans remettre en cause l'équilibre global du texte, votre commission vous propose une série d'amendements tendant à ménager à la délégation parlementaire une liberté d'action plus conforme au rôle de la représentation nationale.

¹ Un exemple similaire est celui des commissions d'enquête. L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose qu'une assemblée peut décider, par un vote spécial, et après s'être constituée en comité secret, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie d'un rapport d'une commission d'enquête. La divulgation des travaux de la commission d'enquête est alors sanctionnée par les peines prévues par l'article 226-13 du code pénal régissant les atteintes au secret professionnel (un an d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende).

² En revanche l'immunité parlementaire prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 26 de la Constitution de 1958 continue à s'appliquer.

1. Augmenter de deux le nombre de membres de la délégation

Votre commission vous propose **un amendement** faisant passer de trois à quatre le nombre respectif de députés et de sénateurs membres de la délégation.

Les membres de droit ne représenteraient plus que la moitié de l'effectif total. Ainsi, la condition d'une représentation pluraliste au sein de la délégation devrait être plus facile à mettre en œuvre tout en conservant un effectif resserré de huit membres.

2. Dynamiser et préciser la mission de la délégation

Le projet de loi déposé par le Gouvernement ne définit pas la mission de la délégation. Il se contente de la placer dans un rôle passif, la délégation étant « *informée sur l'activité générale et les moyens des services spécialisés* ».

Votre commission vous propose un amendement prévoyant que la délégation parlementaire « *a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés [...]* ».

Elle vous propose également de préciser que la mission de la délégation est sans préjudice des compétences des commissions permanentes. La délégation n'aurait pas l'exclusivité du suivi des services de renseignement. Cette précision s'inspire de ce qui est prévu pour les autres délégations et offices du Parlement français.

En revanche, il n'est pas apparu nécessaire à votre rapporteur d'étendre la compétence de la délégation à l'ensemble des activités de renseignement, qu'il s'agisse du renseignement privé ou des services de renseignement dépendant d'autres ministères.

Bien que présentant un intérêt, ces services de renseignement restent marginaux comparés aux principaux services des ministères de la défense et de l'intérieur. Quant au renseignement privé, il n'a pas vocation à relever directement d'une délégation parlementaire, du moins tant qu'il n'est pas financé sur des fonds publics.

3. Diversifier les sources d'information

Le projet de loi prévoit que les ministres de l'intérieur et de la défense adressent à la délégation des informations et des éléments d'appréciation. Le texte ne semble pas toutefois laisser à la délégation la faculté de recueillir elle-même des informations ou des documents que ce soit auprès des ministres ou de toute autre personne. Elle ne pourrait le faire qu'à l'occasion des auditions des ministres et des directeurs des services.

Afin de permettre à la délégation de diversifier ses sources d'information, votre commission vous propose de prévoir **que la délégation peut recueillir toutes les informations utiles à l'accomplissement de sa mission**. Cette formule très générale donnerait à la délégation une plus grande liberté d'action, qu'il s'agisse par exemple de rencontrer ses homologues étrangers ou de demander aux services des informations complémentaires de celles transmises par les ministres.

Les ministres de l'intérieur et de la défense resteraient par ailleurs tenus d'adresser périodiquement à la délégation des informations et des éléments d'appréciation sur le budget, l'activité générale et l'organisation des services.

Concernant la liste des personnes susceptibles d'être entendues par la délégation, votre commission vous propose également de l'étendre. Le projet de loi du gouvernement autorise uniquement l'audition des ministres de l'intérieur et de la défense, du secrétaire général de la défense nationale ainsi que des directeurs de service. Un amendement de la commission tend à élargir les possibilités d'auditions.

Il n'est pas possible qu'un organe parlementaire se voie interdire d'entendre toute personne extérieure aux services de renseignement. Elle se priverait des réflexions d'universitaires ou de membres d'autorités administratives indépendantes compétentes en matière de renseignement. **L'amendement** de la commission lève cette restriction.

Une crainte exprimée lors des auditions est que la délégation ne demande à entendre des chefs de service, voire des agents opérationnels. La rédaction proposée par l'amendement exclut donc cette possibilité aussi bien pour les agents en poste que pour ceux ayant quitté les services de renseignement. Toutefois, rien n'interdira à un directeur de service de venir accompagné d'un de ses subordonnés.

Par ailleurs, **l'amendement de la commission tend à compléter cette liste en y ajoutant le Premier ministre**. Il apparaît en effet que le projet de loi néglige complètement l'aspect interministériel du renseignement. La possibilité d'entendre le Premier ministre devrait permettre à la délégation d'aborder la question de la coordination des services de renseignement, de leur pilotage et de la définition d'orientations stratégiques. Les autres ministres pourront également être entendus.

Toujours dans le souci de diversifier les sources d'information de la délégation et d'établir des passerelles avec d'autres organismes, **votre commission vous soumet un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article unique de ce projet de loi**. Cet amendement complète l'article 154 de la loi de finances pour 2002 afin de prévoir que le rapport non public de la commission de vérification des fonds spéciaux qui est déjà adressé au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées devrait également être envoyé à la délégation parlementaire.

L'expérience des différents organismes de contrôle des services de renseignement, parlementaires ou non, doit être partagée.

4. Un fonctionnement plus libre

Votre commission estime que la délégation parlementaire doit être libre d'organiser ses travaux comme elle l'entend. Pour cette raison, un amendement tend à supprimer l'obligation de nommer un rapporteur.

Un autre amendement laisse à la délégation le soin de déterminer le mode de désignation des fonctionnaires parlementaires qui l'assisteront.

Il reviendra au règlement intérieur d'organiser le travail de la délégation. Il devra préciser notamment où la délégation se réunit et dans quelles conditions. En effet, la protection du secret défense interdit à la délégation de se réunir dans une salle non sécurisée. Des règles précises devront également être respectées pour la consultation des documents.

5. Prévoir un rapport public annuel

Le projet de loi prévoit que l'ensemble des travaux de la délégation est soumis au secret défense. Certes, le paragraphe VII prévoit un rapport annuel au Président de la République et au Premier ministre. Mais il est également soumis au secret défense.

La délégation parlementaire pour le renseignement serait donc dans l'impossibilité complète de communiquer à l'attention des autres parlementaires et du public.

Cette situation, compréhensible du point de vue des services de renseignement qui tiennent à préserver la confidentialité, semble toutefois contre-productive et contraire au but recherché par les auteurs du projet de loi.

On peut en effet s'interroger sur l'utilité et l'écho d'une délégation parlementaire qui ne pourrait en aucune circonstance témoigner de son activité. Au mieux la délégation tombera dans l'oubli, au pire ce silence alimentera les fantasmes sur les services de renseignement.

C'est la raison pour laquelle votre commission vous soumet un amendement prévoyant que la délégation établit chaque année un rapport public dressant le bilan de son activité. Toutefois, un rapport public ne signifie évidemment pas que le rapport pourrait contenir des informations communiquées à la délégation et relevant du secret défense. Ces informations sont classifiées et le restent.

L'expérience de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité ou de la commission consultative du secret de la défense nationale démontre qu'il est possible de publier un rapport d'activité riche d'informations sans pour autant violer le secret défense. Les exemples

étrangers invitent aussi à imaginer une forme de publicité aux travaux de la délégation parlementaire qui, tout en respectant le secret défense, lui permette de jouer de manière transparente le rôle d'interface entre les services secrets et la représentation nationale.

Enfin, votre commission a adopté un **amendement** rédactionnel modifiant l'intitulé de la délégation qui deviendrait « la délégation parlementaire au renseignement ».

*

* *

Au bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi portant création d'une délégation pour le renseignement ainsi modifié.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Premier ministre

Secrétariat général de la défense nationale

- **M. Francis DELON**, Secrétaire général

Ministère de l'Intérieur

- **M. David SENAT**, Conseiller technique au Cabinet

Renseignements généraux

- **M. Joël BOUCHITÉ**, Directeur central

Direction de la surveillance du territoire

- **M. Pierre de BOUSQUET de FLORIAN**, Directeur

- **M. MATTA**, Sous-directeur

Ministère de la Défense

- **M. Jean BERKANI**, Conseiller technique au Cabinet

Renseignement militaire

- **M le Général de corps aérien Michel MASSON**, Directeur

Direction générale de la sécurité extérieure

- **M. Pierre BROCHAND**, Directeur général

Direction de la protection et de la sécurité de la défense

- **M. le Général Denis SERPOLLET**, Directeur

Ministère chargé des Relations avec le Parlement

- **M. Eric FREYSSELINARD**

Ministère de l'Economie

Direction du renseignement et des enquêtes douanières

- **M. Jean-Pierre FETU**, Directeur national

Assemblée nationale

- **M. Paul QUILES**, ancien Ministre de la Défense, ancien Ministre de l'Intérieur, ancien député, auteur d'une proposition de loi (AN-XIème) tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement) et membre de la commission de vérification des fonds spéciaux au titre de député

Commission consultative du secret de la défense nationale

- **M. Jacques BELLE**, Président

Autres personnes entendues

- **M. Eric DENÉCÉ**, Directeur du Centre français de recherche sur le renseignement

- **Maître Bertrand WARUSFEL**, Avocat, professeur à Lille 2

- **Amiral Pierre LACOSTE**, ancien Directeur général de la Sécurité intérieure (DGSE)

ANNEXE 2

PROPOSITIONS DE LOI ET AMENDEMENTS ANTÉRIEURS PORTANT CRÉATION D'UNE INSTANCE PARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

PROPOSITION DE LOI N°492 (1998-1999)
portant création d'une délégation parlementaire dénommée
Délégation parlementaire du renseignement,

présentée par M. Nicolas ABOUT, sénateur.

Article 1^{er}

Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 6 *octies*, rédigé comme suit :

« *Art. 6 octies. -1. -* II est constitué une délégation parlementaire dénommée Délégation parlementaire du renseignement.

« II - La délégation est composée de quatre sénateurs et quatre députés. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat. Au début de chaque première session ordinaire, la délégation élit son Président et son vice-président, qui ne peuvent appartenir à la même assemblée.

« III. - La délégation parlementaire du renseignement a pour mission d'évaluer la politique nationale du renseignement à caractère stratégique et économique.

« IV. - La délégation auditionne à cet effet les ministres responsables de cette politique, ainsi que les directeurs des différents services de renseignement.

« V. - Les travaux de la délégation sont confidentiels, ils ne font l'objet d'aucune publicité.

« VI. - Tout parlementaire qui ne respecterait pas cette confidentialité en serait exclu selon les dispositions prévues à l'article 100 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée.

« VII. - La délégation remet chaque année un rapport au Président de la République et au Premier ministre dans lequel elle consigne ses avis et ses recommandations.

« VIII. - La délégation établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées.

« IX. - Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7. »

Article 2

A titre transitoire, les premiers membres de la délégation sont désignés dans le délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi ou de l'ouverture de la prochaine session ordinaire si le Parlement n'est pas en session.

**TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE ET DES
FORCES ARMÉES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**
[rapport n° 1951 (1998-1999)]

**PROPOSITION DE LOI TENDANT A LA CRÉATION
DE DÉLÉGATIONS PARLEMENTAIRES POUR LE RENSEIGNEMENT**

Article premier

Il est inséré après l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires un article 6 octies ainsi rédigé :

« I. - Il est institué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire pour le renseignement.

« II. - Chaque délégation parlementaire pour le renseignement est composée :

- des présidents des commissions permanentes compétentes pour l'organisation générale de la défense, la politique extérieure et l'administration générale des territoires de la République et des collectivités locales, membres de droit ;

- d'un membre appartenant à la commission compétente pour l'organisation générale de la défense de chacun des groupes politiques de l'assemblée concernée, sur proposition de leurs présidents respectifs.

Le président de la commission permanente compétente pour l'organisation générale de la défense est président de droit de la délégation parlementaire pour le renseignement de son assemblée.

« III. - La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de chaque législature.

« La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette assemblée.

« Le mandat des délégués prend fin avec leur mandat parlementaire, leur démission ou sur proposition motivée du Président de leur assemblée, après consultation du président du groupe concerné.

« Les délégués dont le mandat a pris fin en raison de l'expiration de leur mandat parlementaire, de leur démission ou d'une proposition motivée du Président de leur assemblée sont remplacés dans les conditions prévues au paragraphe II du présent article.

« IV. - Les délégations parlementaires pour le renseignement ont pour mission de suivre les activités des services visés à l'article 13 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, en examinant leur

organisation et leurs missions générales, leurs compétences et leurs moyens, afin d'assurer, dans les conditions prévues au présent article, l'information de leur assemblée respective.

« Elles entendent les ministres ayant autorité sur ces services et les directeurs de ces services ou toute autre personne placée sous leur autorité et déléguée par eux.

« Elles entendent également toute personne susceptible de les éclairer et ne relevant pas de ces services.

« V. - Les membres des délégations parlementaires pour le renseignement sont autorisés ès qualités à connaître d'informations classifiées dans le cadre de leur mandat.

« Ils sont astreints au respect du secret de la défense nationale protégé en application des articles 413-9 et suivants du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leur mandat.

« VI. - Les travaux des délégations parlementaires pour le renseignement sont secrets, sous réserve des dispositions du paragraphe VII du présent article.

Dès leur désignation, les membres de chaque délégation prêtent serment dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu au paragraphe IX du présent article. Ils jurent et promettent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions et de garder le secret des délibérations.

« Sera punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal toute personne, qui, dans un délai de trente ans, divulguera ou publiera une information relative aux travaux d'une délégation parlementaire pour le renseignement, sauf si un rapport publié par cette délégation en a préalablement fait état.

« VII. - Chaque délégation pour le renseignement nomme un rapporteur spécial. Elle établit, au moins une fois par an, un rapport public de ses activités.

Ce rapport est transmis au Président de l'assemblée concernée qui le remet au Président de la République et au Premier ministre.

« VIII. - La délégation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes.

« IX. - Chaque délégation parlementaire pour le renseignement établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du Bureau de son assemblée. »

Article 2

A titre transitoire, chaque délégation parlementaire pour le renseignement est désignée dès la promulgation de la présente loi.

Amendements déposés à l'Assemblée nationale

AMENDEMENT N° 82
LUTTE CONTRE LE TERRORISME - (n° 2615)

présenté par MM. Floch, Dray
et les membres du groupe Socialiste

ARTICLE ADDITIONNEL

Avant l'article premier, insérer l'article suivant :

Il est constitué une délégation parlementaire d'évaluation des actions conduites par les services de renseignements et d'informations dépendants du ministère de l'intérieur, du ministère de la défense et du ministère des finances.

La délégation est constituée de 7 députés et 7 sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement du Sénat.

Le Président de la délégation est nommé par le Président de l'Assemblée nationale. Le vice-président par le Président du Sénat.

Si le Président appartient à la majorité, le vice-président sera issu de l'opposition.

Si le Président appartient à l'opposition, le vice-président sera issu de la majorité.

Les membres de la délégation prêteront serment dont le contenu sera déterminé par un décret en Conseil d'Etat. Ce serment comporte la reconnaissance du secret des débats et de la confidentialité des documents ou des exposés présentés à la délégation.

Les membres de la délégation sont soumis, après la fin de leurs mandats, aux conditions définies par le dit serment.

La violation de leur serment par les membres de la délégation est punie des peines prévues à l'article 413-10 du code pénal.

La délégation peut entendre tous les responsables des services, quel que soit leur grade, afin de recueillir les éléments nécessaires à sa mission d'évaluation.

La délégation établit son règlement intérieur qui est soumis à l'approbation du bureau des Assemblées.

Ses dépenses sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires.

La délégation peut établir des rapports en tenant compte du secret et de la confidentialité nécessaires. Ses rapports, s'ils sont publiés, doivent recevoir l'aval du Président de l'Assemblée nationale et l'autorisation des ministres de l'intérieur, de la défense et de l'économie et des finances.

AMENDEMENT N° 124 Rect.
LUTTE CONTRE LE TERRORISME - (n° 2615)

présenté par M. Marsaud, rapporteur
au nom de la commission des lois

AVANT L'ARTICLE PREMIER, insérer la division, l'intitulé et l'article suivants :

« Chapitre I^{er} A

« Commission nationale de contrôle des services de renseignement

« Article...

« I. – Une commission nationale de contrôle des services de renseignement est instituée.

« II. – La commission est composée de dix parlementaires nommés par le premier ministre, dont cinq députés, sur proposition du président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat, et cinq sénateurs, sur proposition du président du Sénat après chaque renouvellement triennal. Le premier ministre désigne le président de la commission.

« III. – La commission est chargée de contrôler l'activité générale des services de renseignement relevant du Gouvernement. Elle ne peut intervenir dans la réalisation d'opérations en cours.

« La commission peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire.

« La commission est habilitée à se faire communiquer tout document nécessaire par l'intermédiaire du ministre responsable, sauf si celui-ci estime qu'il concerne une opération en cours.

« IV. – Les membres de la commission sont astreints au respect du secret de la défense nationale protégé en application des articles 413-9 et suivants du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leur mandat.

« Les travaux de la commission sont secrets, sous réserve du V.

« Est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal le fait de divulguer ou publier, dans un délai de trente ans, une information relative aux travaux de la commission.

« V. – La commission établit chaque année un rapport décrivant ses activités, remis au premier ministre. Celui-ci peut s'opposer à la publication des informations qu'il estime inopportunes de divulguer. Le rapport est ensuite déposé sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. »

AMENDEMENT N° 134
LUTTE CONTRE LE TERRORISME - (n° 2615)
présenté par M. Lellouche

ARTICLE ADDITIONNEL

Avant l'article premier, insérer l'article suivant :

« I. – Il est institué une Commission de contrôle des services de renseignement. Cette commission est chargée de contrôler et d'évaluer l'action conduite par ces services en vue notamment de prévenir le terrorisme.

« II. – La commission est composée ainsi qu'il suit :

« – trois députés, dont le président de la commission, désignés par le président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat ;

« – trois sénateurs désignés par le président du Sénat après chaque renouvellement triennal ;

« – un membre nommé pour cinq ans, par décret, parmi les membres du Conseil d'État, sur proposition de son vice-président ;

« – un membre nommé pour cinq ans, par décret, parmi les membres de la Cour de cassation, sur proposition de son premier président.

« – un membre nommé pour cinq ans, par décret, parmi les membres de la Cour des comptes, sur proposition de son premier président.

« Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre de la commission qu'en cas d'empêchement constaté par celle-ci. Les membres de la commission désignés en remplacement de ceux dont le mandat a pris fin avant son terme normal sont nommés pour la durée restant à courir dudit mandat.

« III. – La commission prend connaissance de tous les documents, pièces et rapports susceptibles de l'éclairer dans ses travaux, à l'exception de ceux relatifs à des opérations en cours et sous réserve des nécessités de la protection des personnes.

« IV. – Les membres de la commission sont astreints au respect du secret de la défense nationale protégé en application des articles 413-9 et suivants du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leur mandat.

Les travaux de la commission sont secrets, sous réserve du V.

Est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal le fait de divulguer ou publier, dans un délai de trente ans, une information relative aux travaux de la commission.

« V. – La commission établit un rapport annuel.

« Le rapport est remis par le président de la commission au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires étrangères, de la défense et des lois. ».

Amendement déposé au Sénat

AMENDEMENT n°83
LUTTE CONTRE LE TERRORISME
[texte n° 109 (2005-2006)]

présenté par

MM. PEYRONNET, BADINTER et BOULAUD, Mme CERISIER-ben GUIGA
et TASCA, MM. COLLOMBAT, FRIMAT et C. GAUTIER,
Mme KHIARI, MM. MERMAZ, SUEUR, VANTOMME et YUNG,
Mme BOUMEDIENE-THIERY

et les membres du Groupe Socialiste, apparentés et rattachés

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT ARTICLE 1ER

Avant l'article 1^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Il est constitué une délégation parlementaire d'évaluation des actions conduites par les services de renseignements et d'informations dépendants du ministère de l'intérieur, du ministère de la défense et du ministère des finances.

La délégation est constituée de 7 députés et 7 sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement du Sénat.

Après chacun de ses renouvellements, la délégation élit son président et son premier vice-président qui ne peuvent appartenir à la même assemblée.

Si le Président appartient à la majorité, le vice-président sera issu de l'opposition.

Si le Président appartient à l'opposition, le vice-président sera issu de la majorité.

Les membres de la délégation prêteront serment dont le contenu sera déterminé par un décret en Conseil d'Etat. Ce serment comporte la reconnaissance du secret des débats et de la confidentialité des documents ou des exposés présentés à la délégation.

Les membres de la délégation sont soumis, après la fin de leurs mandats, aux conditions définies par le dit serment.

La violation de leur serment par les membres de la délégation est punie des peines prévues à l'article 413-10 du code pénal.

La délégation peut entendre tous les responsables des services, quel que soit leur grade, afin de recueillir les éléments nécessaires à sa mission d'évaluation.

La délégation établit son règlement intérieur qui est soumis à l'approbation du bureau des Assemblées.

Ses dépenses sont financées et exécutés comme dépenses des assemblées parlementaires.

La délégation peut établir des rapports en tenant compte du secret et de la confidentialité nécessaires. Ses rapports, s'ils sont publiés, doivent recevoir l'aval du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat et l'autorisation des ministres de l'intérieur, de la défense et de l'économie et des finances.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p data-bbox="587 510 1007 600" style="text-align: center;">Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement</p> <p data-bbox="719 667 874 696" style="text-align: center;">Article unique</p> <p data-bbox="576 730 1018 880">Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires un article 6 <i>nonies</i> ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="576 913 1018 1093">« Art. 6 <i>nonies</i>. — I. — Il est constitué une délégation parlementaire pour le renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de <i>trois</i> députés et de <i>trois</i> sénateurs.</p> <p data-bbox="576 1126 1018 1368">« II. — Les présidents des commissions permanentes <i>compétentes en matière de défense et des lois de chaque assemblée</i> sont membres de droit de la délégation parlementaire pour le renseignement. Ils président successivement la délégation pour une durée d'un an.</p> <p data-bbox="576 1435 1018 1677">« Les autres membres de la délégation sont désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une répartition pluraliste. <i>Le député qui n'est pas membre de droit est désigné au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci et le sénateur, après chaque renouvellement partiel du Sénat.</i></p> <p data-bbox="576 1767 1018 1856">« III. — <i>La délégation parlementaire désigne en son sein un rapporteur.</i></p> <p data-bbox="576 1890 1018 2069">« IV. — La délégation parlementaire pour le renseignement est <i>informée sur l'activité générale et sur les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres de la défense et de l'intérieur.</i></p>	<p data-bbox="1042 510 1452 600" style="text-align: center;">Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement</p> <p data-bbox="1174 667 1329 696" style="text-align: center;">Article unique</p> <p data-bbox="1106 730 1382 759" style="text-align: center;"><i>Alinéa sans modification.</i></p> <p data-bbox="1031 913 1473 1003">« Art. 6 <i>nonies</i>. — I. — II... ...parlementaire <i>au</i> renseignement...</p> <p data-bbox="1031 1037 1473 1095">...de <i>quatre</i> députés et de <i>quatre</i> sénateurs.</p> <p data-bbox="1031 1126 1473 1402">« II. — Les... ...permanentes <i>de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées respectivement des affaires de sécurité intérieure et de défense</i> sont... ...parlementaire <i>au</i> renseignement ...président à <i>tour de rôle</i> la... ...an.</p> <p data-bbox="1106 1435 1197 1464">« Les...</p> <p data-bbox="1031 1525 1473 1704">...une <i>représentation pluraliste. Les deux députés qui ne sont pas membres de droit sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les deux sénateurs sont désignés après...</i> ...Sénat.</p> <p data-bbox="1106 1767 1334 1796">« III. — Supprimé.</p> <p data-bbox="1031 1890 1473 2098">« IV. — <i>Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, la délégation parlementaire au renseignement a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens...</i> ...des ministres <i>chargés</i> de la défense et de l'intérieur.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Propositions
de la commission**

—

—

—

« Elle recueille les informations utiles à l'accomplissement de sa mission.

« Les ministres mentionnés au premier alinéa adressent...

...égard, le financement de ces activités ainsi que sur les échanges avec des services...

...renseignement.

« Le Premier ministre, les ministres, le secrétaire général de la défense nationale et, pour ce qui concerne les agents exerçant ou ayant exercé des fonctions au sein des services mentionnés au premier alinéa, seuls les directeurs de ces services peuvent être entendus par la délégation parlementaire au renseignement.

« V. — (Alinéa sans modification).

« Ces ministres adressent à la délégation des informations et des éléments d'appréciation relatifs au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services placés sous leur autorité. Ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter sur les activités opérationnelles de ces services, les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard et le financement de ces activités. Ils ne peuvent non plus porter sur les relations de ces services avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement.

« Seuls les ministres et les directeurs des services mentionnés au premier alinéa du présent paragraphe ainsi que le secrétaire général de la défense nationale peuvent être entendus par la délégation parlementaire pour le renseignement.

« V. — Les membres de la délégation sont autorisés ès qualités à connaître des informations ou des éléments d'appréciation définis au IV et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal, à l'exclusion des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement.

Code pénal

Art. 413-9. — Présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de protection destinées à restreindre leur diffusion.

Peuvent faire l'objet de telles mesures les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers dont la divulgation est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale.

Les niveaux de classification des renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers présentant un caractère de secret

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>de la défense nationale et les autorités chargées de définir les modalités selon lesquelles est organisée leur protection sont déterminés par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>« Les agents des assemblées parlementaires, désignés <i>par le président de la délégation</i> pour assister les membres de <i>celle-ci</i>, doivent être <i>autorisés</i>, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des mêmes informations et éléments d'appréciation.</p> <p>« VI. — Les travaux de la délégation parlementaire <i>pour le</i> renseignement sont couverts par le secret de la défense nationale.</p> <p>« Les membres de la délégation et les agents des assemblées mentionnés au V sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités.</p> <p>« VII. — Un rapport <i>annuel</i> est remis par le président de la délégation au Président de la République, au Premier ministre et au président de chaque assemblée.</p> <p>« VIII. — La délégation parlementaire <i>pour le</i> renseignement établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du bureau de chaque assemblée. »</p>	<p>« Les... ...désignés pour assister les membres de <i>la délégation</i> doivent être <i>habilités</i>, dans...</p> <p>...appréciation.</p> <p>« VI. — Les... ...parlementaire <i>au</i> renseignement sont... ...nationale.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« VII. — <i>Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité. Il est remis...</i> ...assemblée.</p> <p>« VIII. — La... ...parlementaire <i>au</i> renseignement... ...assemblée. »</p> <p><i>« Ses dépenses sont financées et exécutées comme dépense des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7 ci-après. »</i></p>
<p>Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002</p>		
<p><i>Art. 154.</i> — I. Les dépenses faites sur les fonds spéciaux inscrits au programme intitulé : "Coordination du travail gouvernemental" sont examinées chaque année par une commission de vérification chargée de s'assurer que les crédits sont utilisés conformément à la destination qui leur a été assignée par la</p>		

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Propositions
de la commission**

loi des finances.

Les services destinataires de ces crédits tiennent le compte d'emploi des fonds ainsi versés.

II. La commission est composée ainsi qu'il suit :

- deux députés, dont le président de la commission, désignés par le président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat ;

- deux sénateurs désignés par le président du Sénat après chaque renouvellement triennal ;

- deux membres nommés pour cinq ans, par décret, parmi les membres de la Cour des comptes, sur proposition de son premier président.

Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre de la commission qu'en cas d'empêchement constaté par celle-ci. Les membres de la commission désignés en remplacement de ceux dont le mandat a pris fin avant son terme normal sont nommés pour la durée restant à courir dudit mandat.

III. La commission prend connaissance de tous les documents, pièces et rapports susceptibles de justifier les dépenses considérées et l'emploi des fonds correspondants.

Elle se fait représenter les registres, états, journaux, décisions et toutes pièces justificatives propres à l'éclairer au cours de ses travaux de vérification.

(Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.)

IV. Les membres de la commission sont astreints au respect du secret de la défense nationale protégé en application des articles 413-9 et suivants du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leur mandat.

Texte en vigueur

—
Les travaux de la commission sont secrets, sous réserve du VI.

Est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal le fait de divulguer ou publier, dans un délai de trente ans, une information relative aux travaux de la commission.

V. La commission doit avoir terminé ses travaux avant le 31 mars de l'année qui suit celle de l'exercice soumis à son contrôle.

VI. Les vérifications terminées, la commission établit un rapport sur les conditions d'emploi des crédits.

Le rapport est remis par le président de la commission au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

VII. La commission dresse un procès-verbal dans lequel elle constate que les dépenses réalisées sur les crédits visés au I sont couvertes par des pièces justificatives pour un montant égal.

Le procès-verbal est remis par le président de la commission au Premier ministre et au ministre chargé du budget qui le transmet à la Cour des comptes.

VII *bis*. Les crédits nécessaires au fonctionnement de la commission sont inscrits au programme intitulé "Coordination du travail gouvernemental".

Le président est ordonnateur des dépenses de la commission. Il a autorité sur les agents de la commission. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables aux dépenses de la commission.

VIII. Paragraphe modificateur.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article additionnel

Au paragraphe VI de l'article 154 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, après les mots : « au Premier ministre », sont insérés les mots : « , à la délégation parlementaire au renseignement ».