



N° 79

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2007.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE LOI (n° 13) *portant création*
d'une délégation parlementaire au renseignement,

PAR M. YVES FROMION,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 326 rect., 337, 339 et T.A. 109 (2006-2007)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. — LA GÉNÉRALISATION PROGRESSIVE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT EN EUROPE	5
A. UN PHÉNOMÈNE RÉCENT	5
B. LA COMPOSITION DES INSTANCES DE CONTRÔLE : L'ENJEU DE LA REPRÉSENTATION DE L'OPPOSITION	6
C. DES POUVOIRS TRÈS INÉGAUX	8
II. — LA LONGUE MARCHÉ DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT EN FRANCE	11
A. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE TRÈS RÉCENT ET LIMITÉ	11
B. UN PROJET DE LOI RÉPONDANT À UN VÉRITABLE BESOIN	13
CONCLUSION	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION	21
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	29
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	31

INTRODUCTION

Les questions relatives au renseignement sont souvent davantage propices à la naissance de mythes qu'à la réalisation de travaux sérieux. La littérature des témoignages plus ou moins étayés sur l'activité des « services » est des plus abondantes, mais souvent peu instructive. Il est vrai que leur travail, par nature discret, se prête mal au démenti et qu'il est difficile de définir une communication officielle adaptée.

Pour autant, la diffusion d'une information de qualité est une nécessité à plus d'un titre. Elle répond tout d'abord à une exigence de contrôle de l'utilisation des ressources publiques dont nul ne peut s'abstraire. Elle doit aussi permettre aux services concernés eux-mêmes de se défaire des soupçons tenaces et injustes qui les poursuivent, tout en les faisant sortir d'un tête-à-tête exclusif avec l'exécutif qui leur est moins bénéfique qu'on pourrait le penser, notamment lors des arbitrages budgétaires. Enfin, il s'agit de répondre de manière adaptée à un souhait de plus en plus marqué de ne pas laisser totalement dans l'ombre une activité qui constitue la première ligne de défense face aux menaces actuelles, et tout particulièrement face au terrorisme. Il n'est donc pas question de sacrifier en l'espèce à une mode de ce qu'il est convenu d'appeler la transparence, mais bien de fournir au Parlement, de manière responsable, les éléments lui permettant d'évaluer la pertinence et les lacunes éventuelles de la politique de renseignement. On notera à cet égard que l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté en 2005 une recommandation (n° 1713) relative au contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les États membres indiquant qu'en la matière « *un contrôle démocratique s'impose, dont la composante essentielle doit être parlementaire* ».

La situation française n'apparaît guère satisfaisante sur ce point, largement en raison d'une tradition de grande méfiance de l'exécutif vis-à-vis de la volonté des parlementaires de mieux connaître le monde du renseignement, par-delà le caractère assez formel que peut revêtir le vote du budget. Le retard par rapport aux autres États membres de l'Union européenne est souvent mis en avant. Il est réel dans la mesure où la France n'a mis en place qu'en 2001 un contrôle parlementaire partiel, car portant seulement sur l'utilisation des fonds spéciaux. Il ne doit toutefois pas être exagéré puisque, d'une part, les instances de contrôle parlementaires en Europe sont parfois très récentes, même dans des pays à forte tradition parlementaire comme le Royaume-Uni, et, d'autre part, il est parfois difficile de savoir quelle est la profondeur réelle du travail réalisé.

Le présent projet constitue donc un véritable progrès, qui correspond à une demande ancienne et répétée du Parlement et traduit le respect d'engagements politiques.

I. — LA GÉNÉRALISATION PROGRESSIVE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT EN EUROPE

Presque tous les États membres de l'Union européenne disposent d'organes parlementaires de contrôle des services de renseignement. Comme le Portugal, la France semble faire figure d'exception, même si celle-ci n'est que partielle. La loi de finances pour 2002 a, en effet, instauré une commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux dont les pouvoirs sont cependant limités. Marquées par une très grande diversité, liée à l'histoire et aux situations institutionnelles propres à chaque nation, les organes de contrôle parlementaire apparaissent surtout récents, voire très récents, ce qui relativise quelque peu le retard français en la matière. Tous les pays ayant choisi de mettre en place de telles instances ont été confrontés aux mêmes questions, parmi lesquelles la protection du secret et le degré de publicité des travaux, les modalités de représentation de l'opposition ou l'ampleur des pouvoirs d'investigation effectivement conférés. La comparaison des solutions retenues est riche d'enseignement, même s'il est souvent difficile de disposer d'une évaluation qualitative des travaux réalisés⁽¹⁾. De ce point de vue, l'ancienneté des dispositifs de contrôle des services ne signifie pas, loin s'en faut, que leurs résultats sont à la hauteur des espérances placées en eux.

A. UN PHÉNOMÈNE RÉCENT

• D'un point de vue chronologique, les précurseurs du contrôle parlementaire des services de renseignement sont les Pays-Bas, puisqu'une commission permanente de la Chambre basse remplit cette mission depuis 1952. Depuis 1994, elle porte le nom de commission pour les services de renseignement et de sécurité (article 22 du Règlement de la Chambre).

Cette ancienneté fait toutefois figure d'exception dans la mesure où il a fallu attendre les années 1970 pour que d'autres parlements décident de mettre en place leurs propres organes de contrôle spécialisé. En Italie, la loi n° 801 du 24 octobre 1977 a réorganisé les services de renseignement et de sécurité et créé une Commission parlementaire pour les services de renseignement et de sécurité et pour le secret d'État (COPACO). La République fédérale d'Allemagne a institué, au sein du *Bundestag*, une délégation parlementaire contrôlant l'activité des services fédéraux de renseignement (loi du 11 avril 1978)⁽²⁾. Le système a été

(1) *L'ouvrage le plus récent disponible sur le sujet (Making Intelligence accountable : legal standards and best practice for oversight of intelligence agencies, Hans Born and Jan Leigh, sous l'égide de la commission parlementaire de surveillance du renseignement, publications du Parlement de Norvège, 2005) constitue avant tout une grille d'analyse et propose une série d'« indicateurs de performance ». Il ne fournit pas un bilan comparatif des contrôles effectués.*

(2) *Si dès 1956 avait été mis en place un « comité des hommes de confiance », composé par des parlementaires, cet organe aux activités réduites ne s'appuyait que sur des accords informels entre le gouvernement fédéral et le Bundestag, sans fondement légal de son activité.*

renforcé en 1992 et 1999, avec un élargissement des pouvoirs de contrôle, et l'instance de contrôle est désormais dénommée groupe de contrôle parlementaire (*Parlamentarisches Kontrollgremium, PKGr*).

- De fait, le phénomène de contrôle parlementaire du renseignement a véritablement pris son essor récemment, à la fin des années 1980 et durant la première moitié des années 1990.

En 1988, le *Folketing* danois a adopté la loi portant création d'une commission pour les services de renseignement de la défense et de la police. En 1991, l'Autriche et la Belgique ont suivi. La première a procédé à une modification de l'article 92 de la Constitution fédérale, ce qui a permis la création de sous-commissions spécialisées au sein des commissions de l'intérieur et de la défense du Conseil national. En Belgique, la loi organique du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police et de renseignement a créé un comité R, chargé du contrôle permanent de ces derniers. Composé d'experts, il est mis à la disposition du Sénat qui a institué en 1999 une commission permanente chargée du suivre ses activités.

Au Royaume-Uni, la loi de 1994 sur les services de renseignement a créé une commission du renseignement et de la sécurité (*Intelligence and Security Committee, ISC*). L'Espagne a, pour sa part, adopté le 11 mai 1995 une loi relative à l'utilisation et au contrôle des fonds spéciaux instituant une commission spéciale au sein du Congrès des députés. Cette dernière a vu ses pouvoirs de contrôle sur les services de renseignement accrus avec la loi n° 11 du 6 mai 2002.

Si l'on excepte le cas de la France, avec la création en 2001 de la commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux, l'instance de contrôle la plus récente est la commission de contrôle parlementaire de la Chambre des députés du Grand-duché du Luxembourg (loi du 19 mai 2004 portant organisation du service de renseignement de l'État).

B. LA COMPOSITION DES INSTANCES DE CONTRÔLE : L'ENJEU DE LA REPRÉSENTATION DE L'OPPOSITION

- Le principal point commun des organismes de contrôle parlementaires des services de renseignement précités réside dans le nombre généralement très réduit de leurs membres, cette caractéristique s'expliquant bien évidemment par la nécessité de maintenir la confidentialité des travaux.

Ainsi, aux Pays-Bas, la commission pour les services de renseignement et de sécurité ne compte que quatre membres, tandis que le comité de suivi du Sénat belge comprend cinq sénateurs. Ces instances sont généralement toutefois un peu plus nombreuses : huit membres en Italie, neuf en Allemagne et au Royaume-Uni. L'Autriche seule affiche des effectifs sensiblement plus étoffés, avec quatorze députés pour chacune des deux sous-commissions précitées.

S'agissant de l'association des différentes chambres à la structure de contrôle, si l'Italie et le Royaume-Uni associent au sein d'une même instance des membres des deux chambres, dans l'ensemble les structures de contrôle sont présentes dans une seule des deux chambres (Allemagne, Autriche, Espagne, Pays-Bas et Belgique). À l'exception de la Belgique, il s'agit toujours de la Chambre des députés.

On notera deux cas particuliers parmi les précédents. Celui de la Belgique qui a déjà été relevé, puisque le comité de suivi du Sénat a davantage pour mission de superviser le travail de l'organe de contrôle, le comité R, plutôt que d'exercer lui-même ce contrôle.

Par ailleurs, le cas de l'ISC britannique est unique. S'il s'agit effectivement d'une commission composée aussi bien de membres de la Chambre des communes que de celle des Lords, elle n'est pas à proprement parler un organe parlementaire dans la mesure où ses membres sont nommés par le Premier ministre et où la commission est rattachée au *Cabinet Office*, tout en constituant un organe indépendant.

- L'une des questions les plus épineuses qui a dû être tranchée lors de la mise en place de ces structures de contrôle parlementaire est celle de la place réservée à l'opposition. En la matière, la diversité des solutions retenues est remarquable.

Dans la plupart des cas, une représentation de l'ensemble de l'opposition est garantie. Ainsi, en Autriche, la Constitution et le règlement du Conseil national prévoient que chacune des deux commissions compétentes comprend au moins un membre des différents partis représentés dans la commission dont elle émane. Le système espagnol est assez similaire puisqu'il est prévu que les députés faisant partie de l'instance de contrôle sont élus en assemblée plénière, à la majorité des trois cinquièmes, à raison d'un membre de chacun des groupes politiques. En Belgique, les sénateurs de la commission de suivi du comité R sont élus après chaque renouvellement du Sénat au scrutin de liste pour la durée de la législature. Les membres du COPACO italien sont pour leur part nommés par les présidents des deux assemblées à la proportionnelle des groupes politiques. Traditionnellement, la présidence du COPACO revient à un parlementaire de l'opposition. Dans le cas britannique, si les membres de l'ISC sont nommés par le Premier ministre, cette commission comprend toutefois des parlementaires de l'opposition désignés après consultation de leurs partis respectifs. Il n'existe pas de règle particulière s'agissant du président de l'ISC. M. Tom King, ancien ministre conservateur de la défense, la présida d'ailleurs de sa constitution, en 1994, à 2001, et ce malgré l'alternance en 1997.

C. DES POUVOIRS TRÈS INÉGAUX

• L'éventail des missions formellement assignées aux organes parlementaires de contrôle est important, même si celles-ci comprennent généralement à la fois le contrôle de l'utilisation des fonds confiés aux services et l'activité de ces derniers ⁽¹⁾, avec un degré de détail très variable.

Dans certains cas, le champ d'investigation est défini de façon très large. Ainsi, en Allemagne, la loi oblige le gouvernement fédéral à tenir le groupe de contrôle parlementaire informé de l'activité générale des services de renseignement, ainsi que des affaires revêtant une importance particulière. Le groupe de contrôle peut également de sa propre initiative demander à être informé d'autres dossiers.

Le comité R belge est chargé quant à lui, aux termes de la loi de 1991, d'enquêter « *sur les activités et les méthodes des services de renseignement, sur leurs règlements et directives internes* ». L'augmentation des pouvoirs de contrôle du Parlement en Espagne, réalisée à l'occasion de la réforme des services de renseignement en 2002, conduit le nouveau service unique de renseignement ⁽²⁾ à soumettre l'information appropriée sur son fonctionnement et ses activités à l'organe de contrôle du Congrès des députés.

Pourtant, le plus souvent, le mandat officiel confié à l'instance de contrôle est nettement plus réduit. C'est particulièrement le cas en Italie, où le COPACO peut seulement s'intéresser aux « *caractéristiques principales des structures et des activités* » des services. L'activité de l'ISC britannique est également cantonnée, sa mission consistant à « *examiner les dépenses, la gestion et la politique* » des trois services de renseignement qu'elle doit contrôler. Il reste toutefois que les textes ne sont pas toujours une limite indépassable, particulièrement au Royaume-Uni où, de fait, l'ISC a progressivement étendu ses investigations à des aspects plus opérationnels de l'activité des services. Cette évolution s'est réalisée progressivement, grâce à l'établissement d'un lien de confiance réciproque entre ses membres et les responsables des services de renseignement. La comparaison des missions confiées par les textes doit donc être tempérée par les expériences pratiques et par les pouvoirs effectifs confiés aux organes de contrôle.

• Les deux principaux moyens et exercices de l'activité de contrôle sont la possibilité d'entendre des personnels des services et l'accès aux documents. Là encore, les solutions retenues sont extrêmement diverses, même si en général une mission strictement encadrée s'accompagne le plus souvent de pouvoirs limités.

(1) On notera qu'au sein de l'Union européenne, aucune des commissions parlementaires de contrôle ne dispose du pouvoir de voter le budget des services qu'elle contrôle.

(2) Le centre national de renseignement (CNI) résulte de la fusion du CESID, service de renseignement à l'étranger et de contre-espionnage dépendant du ministère de la défense, et du commissariat général à l'information (CGI), relevant du ministère de l'intérieur et actif dans les domaines de la sécurité intérieure et du contre-espionnage.

Ainsi, le COPACO italien ne possède ni la possibilité d'exiger les documents qu'il souhaite ni celle d'inspecter sur place. En pratique, il semble dépendre très largement des rapports semestriels présentés par le Gouvernement au Parlement. Dans la plupart des cas, les organes de contrôle parlementaires disposent cependant de la possibilité de demander la communication de documents, l'exécutif conservant la possibilité de s'y opposer pour des raisons de sécurité (cas britannique et néerlandais, pas exemple).

Enfin, quelques pays donnent des pouvoirs extrêmement étendus aux structures parlementaires de contrôle. C'est notamment le cas en Allemagne, depuis les réformes de 1992 et 1999, où le groupe de contrôle parlementaire est autorisé sous certaines conditions à prendre connaissance des dossiers et expertises, peut se rendre dans les services concernés et entendre les agents de ceux-ci. La Belgique est allée encore plus loin puisque le comité R, composé d'experts et de juristes nommés par le Sénat, dispose d'un service d'enquête et de très importants pouvoirs (transmissions de documents, auditions de personnels, et même perquisitions et saisies dans les locaux des services). Il semble néanmoins que les possibilités ainsi conférées ne soient pas utilisées de manière systématique, la commission de suivi du comité R ayant adressé assez peu de demandes à ce dernier.

- Si le principe du secret des réunions, travaux et délibérations des organes parlementaires de contrôle est un point commun qui s'est imposé partout pour d'évidentes raisons d'efficacité et de discrétion, il n'en reste pas moins que la plupart de ces instances donne une certaine publicité aux résultats de leurs investigations.

Le plus souvent, cette communication prend la forme de rapports remis au Parlement ou à la chambre concernée. En Italie, le COPACO peut rendre compte aux assemblées par des rapports, certains d'entre eux ayant été débattus en séance publique et ayant donné lieu au dépôt de propositions de résolution. En Allemagne, l'organe de contrôle est tenu de remettre au *Bundestag* deux rapports, l'un à mi-mandat, l'autre en fin de législature. Depuis 1990, la commission pour les services de renseignement et de sécurité néerlandaise fournit un rapport annuel à la chambre basse, même si celui-ci reste des plus succincts.

L'expérience britannique apparaît originale dans la mesure où l'ISC doit remettre chaque année un rapport à l'attention du Premier ministre, ce dernier le transmettant ensuite aux deux chambres⁽¹⁾. Le Premier ministre dispose de la faculté de masquer certains éléments qui lui sembleraient nuire à la sécurité nationale ou au personnel des services. Dans la pratique, les passages masqués par des astérisques sont peu nombreux et concernent majoritairement des données chiffrées. De plus, ces « blancs » sont négociés avec l'ISC et celle-ci ne s'est, aux dires mêmes de ses membres, jamais vu imposer une censure qu'elle n'a pas acceptée. Par ailleurs, l'ISC réalise aussi désormais des rapports particuliers, soit à

(1) Les rapports de l'ISC sont consultables en ligne (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/intelligence/>).

sa propre initiative, soit à la demande du Premier ministre. Les sujets vont de l'évaluation de la menace des armes de destruction massive en Irak (septembre 2003) au traitement des détenus par les services britanniques en Afghanistan, à Guantanamo et en Iraq (avril 2005) ou aux attaques terroristes contre Londres en juillet 2005 (mai 2006). Paradoxalement, c'est peut-être l'instance de contrôle britannique, pourtant l'une des plus encadrée tant par son mode de nomination que par son champ d'action, qui semble réaliser le travail d'investigation le plus complet et le plus indépendant, avec un degré de publicité surprenant vu de France.

II. — LA LONGUE MARCHÉ DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT EN FRANCE

La France est marquée par une forte tradition du secret, et le rôle du Parlement en matière de renseignement y a, jusque récemment, été réduit à sa plus simple expression. Si l'examen du budget offre l'occasion de contacts utiles par le biais des rapporteurs spéciaux ou pour avis, on ne saurait qualifier cette activité de véritable contrôle. Elle a cependant permis l'établissement de relations de confiance, les directeurs des services concernés ayant fait preuve d'un esprit de grande ouverture. En témoignent les visites d'une délégation de la commission de la défense nationale et des forces armées auprès de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) le mercredi 22 février 2006, de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) le 15 mars et de la direction du renseignement militaire (DRM) le 5 avril de la même année. Du fait de la prise de conscience du rôle déterminant du renseignement, y compris au sens le plus large du terme ⁽¹⁾, les débats sur l'opportunité d'une meilleure association du Parlement sont récurrents. Ils se sont traduits par plusieurs propositions de loi, ainsi que par la création en 2001 d'une commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux. Les esprits semblent avoir évolué suffisamment pour que les temps se prêtent à la mise en place d'une structure permanente d'information du Parlement, adaptée aux exigences d'une démocratie moderne.

A. UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE TRÈS RÉCENT ET LIMITÉ

• La première proposition de loi tendant à instaurer un organe de contrôle parlementaire des services de renseignement date du 29 juin 1988. Le groupe communiste à l'Assemblée nationale avait alors déposé un texte visant à créer une délégation parlementaire permanente chargée du contrôle des services secrets ⁽²⁾.

Ce texte est avant tout mentionné pour mémoire : fortement marqué par le contexte politique général de l'époque, il faisait moins apparaître une volonté de contrôle qu'une méfiance profonde vis-à-vis des services, peints sous le jour le plus noir. L'exposé des motifs en témoigne largement. Se référant à l'attentat contre le *Rainbow Warrior* en 1985, il indiquait ainsi que « *cette opération criminelle est typique de ces « coups tordus » dans lesquels se sont spécialisés les services de la Direction générale de la sécurité extérieure (D.G.S.E.), connu antérieurement sous le sigle du S.D.E.C.E. (Service de documentation extérieure et de contre-espionnage) et de la Direction de la surveillance du territoire (D.S.T.). La liste de ces actions terroristes inspirées le plus souvent par l'anti-communisme et nuisibles aux intérêts de la France est beaucoup trop longue pour être reproduite dans le cadre de l'exposé des motifs d'une proposition de loi* ».

(1) Comme en témoigne à sa manière la création d'un poste de Haut responsable chargé de l'intelligence économique, placé auprès du secrétaire général de la défense nationale.

(2) N° 94, neuvième législature.

Il a donc fallu attendre 1999 pour que deux propositions de loi faisant preuve d'un esprit de responsabilité soient déposées en vue d'établir un contrôle parlementaire des services de renseignement, l'une au Sénat, l'autre à l'Assemblée nationale ⁽¹⁾. Quoique poursuivant le même objectif, ces textes proposaient des dispositifs très différents.

La proposition de loi de M. Nicolas About visait à constituer une délégation parlementaire au renseignement commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Composée de quatre sénateurs et de quatre députés, elle aurait eu pour mission « *d'évaluer la politique nationale du renseignement à caractère stratégique et économique* ». Pour ce faire, elle était habilitée à auditionner les ministres responsables de cette politique ainsi que les directeurs des différents services de renseignement. La délégation devait remettre chaque année un rapport au Président de la République et au Premier ministre, en y consignant ses avis et recommandations.

Examinée et adoptée par la commission de la défense nationale et des forces armées le 23 novembre 1999 ⁽²⁾, la proposition de loi de M. Paul Quilès séparait les activités du Sénat et celles de l'Assemblée nationale. Il était en effet prévu d'instituer une délégation dans chacune des deux assemblées, composée dans les deux cas par des membres de droit (les présidents des commissions compétentes pour l'organisation générale de la défense, la politique extérieure et l'administration des territoires de la République et des collectivités locales) et par un membre appartenant à chacun des groupes politiques de l'Assemblée concernée et siégeant à la commission compétente en matière de défense. Ces délégations avaient pour mission de suivre l'activité des services, d'« *examiner leur organisation et leurs missions générales, leurs compétences et leurs moyens, afin d'assurer [...] l'information de leur assemblée respective* ».

Les pouvoirs des délégations étaient sensiblement plus larges que dans la proposition déposée au Sénat, avec la possibilité d'entendre les ministres concernés, les directeurs des services, mais aussi « *toute personne placée sous leur autorité et déléguée par eux* », ainsi que « *toute personne susceptible de les éclairer et ne relevant pas de ces services* ». Il était également expressément prévu d'autoriser les membres des délégations à accéder à des informations classifiées. Enfin, chaque délégation devait établir au moins une fois par an un rapport public de ses activités.

Ni l'un ni l'autre de ces textes n'a toutefois été inscrit à l'ordre du jour de la onzième législature.

• Si l'on fait abstraction du cas particulier de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, créée en 1991, la première véritable étape

(1) Proposition de loi portant création d'une Délégation parlementaire du renseignement (n° 492), présentée par M. Nicolas About, sénateur, et proposition de loi de M. Paul Quilès tendant à la création d'une Délégation parlementaire pour les affaires du renseignement (n° 1497), onzième législature.

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

d'un contrôle des services de renseignement associant des parlementaires résulte de l'article 154 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275), instaurant une commission de vérification chargée de s'assurer que les fonds spéciaux (souvent appelés « fonds secrets ») sont utilisés conformément à la destination prévue par la loi.

Cette commission est composée de deux députés, dont le président, désignés par le président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat, de deux sénateurs, désignés par le président du Sénat après chaque renouvellement triennal, et de deux membres de la Cour des comptes nommés par décret pour cinq ans. Les travaux de la commission sont secrets et son rapport annuel est remis au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés des finances.

De fait, la commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux ne procède donc pas au contrôle de l'ensemble des crédits destinés aux services de renseignement et tous les services ne bénéficient pas de ces fonds. On observera que le champ même de ce contrôle a été restreint pas la décision du Conseil constitutionnel du 27 décembre 2001 (n° 2001-456 DC) portant sur la loi de finances pour 2002. Ce dernier a en effet déclaré contraires à la Constitution deux alinéas de l'article 154 portant sur les pouvoirs de contrôle et d'investigation de la commission. Le Conseil a en effet estimé que le Parlement « *ne saurait [...], en la matière, intervenir dans la réalisation d'opérations en cours* ».

Cette instance de contrôle résulte davantage de la réforme des fonds spéciaux que d'une volonté de mise en place d'un véritable contrôle parlementaire des services de renseignement.

Si l'on ne peut parler d'absence complète de contrôle parlementaire de ces derniers en France, force est pourtant de constater qu'il est récent et demeure pour le moins partiel.

B. UN PROJET DE LOI RÉPONDANT À UN VÉRITABLE BESOIN

Comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet, l'impératif d'efficacité et de discrétion des services de renseignement doit être concilié avec l'exigence d'une information du Parlement sur leur activité. Il s'agit d'une nécessité à laquelle une démocratie moderne ne peut se soustraire encore longtemps, d'autant plus que l'efficacité même des services est désormais vitale dans un contexte de menaces terroristes et d'évolutions rapides des crises internationales.

Lors de la discussion en séance publique du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme (n° 2615), le jeudi 24 novembre 2005, l'Assemblée nationale

a examiné trois amendements⁽¹⁾ ayant pour objet de créer une délégation parlementaire chargée du contrôle des services de renseignement. Ils répondaient à une aspiration désormais ancienne, d'autant plus justifiée que le texte précité confie d'importants pouvoirs aux services de renseignement, notamment en matière d'accès à certains fichiers. Les trois amendements n'ont toutefois pas été adoptés, le ministre d'État, ministre de l'intérieur, s'étant en retour engagé à ce que soit mis en place un groupe de travail, afin de mettre au point le texte le plus efficace et le plus consensuel possible. Des travaux préparatoires ont été menés rapidement et un projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale le 8 mars 2006. S'il n'a pas pu être inscrit à l'ordre du jour de la précédente législature, il convient de remarquer que le Gouvernement issu des élections du printemps 2007 a tenu à soumettre la question au débat du Parlement aussi vite que possible. Le projet de loi n° 326 portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement, identique au texte précédent, a ainsi été déposé sur le bureau du Sénat le 5 juin 2007 et examiné en séance publique le 27 juin dernier. C'est le texte issu de ces discussions en première lecture qui est soumis à notre assemblée.

- Le principe retenu pour la composition de la délégation parlementaire au renseignement est celui d'une structure commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il apparaît en effet préférable à la création de deux organes distincts, tant pour des raisons pratiques – risque de travail en parallèle sur les mêmes sujets – que liées à la nécessité de limiter le nombre de personnes participant aux travaux.

De ce dernier point de vue, le projet initial était particulièrement prudent, puisque la délégation parlementaire devait compter seulement six membres. Il s'agissait tout d'abord de quatre membres de droit : les présidents des commissions compétentes en matière de lois et de défense de chacune des deux assemblées, assurant successivement la présidence de la délégation pour une durée d'un an. Deux autres membres devaient être désignés par le président de chaque assemblée « *de manière à assurer une représentation pluraliste* », le député étant nommé au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci, le sénateur après chaque renouvellement partiel du Sénat.

Ce dernier a adopté un amendement de M. René Garrec, au nom de la commission des lois, prévoyant la nomination d'un sénateur et d'un député supplémentaires. Cette modification nécessaire permet une meilleure représentation des différents groupes politiques au sein de la délégation. Avec huit membres, celle-ci demeure néanmoins un organe de format réduit, répondant ainsi à l'impératif de discrétion.

En outre, à l'initiative du rapporteur de la commission des lois, le Sénat a supprimé le III, qui prévoyait que la délégation parlementaire au renseignement désigne en son sein un rapporteur. Le Sénat a considéré que cette question relevait

(1) Amendements n° 82 de M. Jacques Floch, n° 124 rectifié de M. Alain Marsaud et n° 134 de M. Pierre Lellouche.

avant tout de l'organisation des travaux et pouvait être renvoyée à son règlement intérieur.

- Le Sénat a souhaité élargir de manière assez modérée la mission de la délégation au renseignement, qui était strictement limitée dans le projet initial à l'information « *sur les activités générales et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres de la défense et de l'intérieur* ». La délégation aura désormais pour mission de « *suivre* » l'activité générale et les moyens des services.

Pour cela, les ministres concernés ont une forme de devoir d'information et doivent adresser à la délégation des « *éléments d'appréciation* » concernant le budget, l'activité générale et l'organisation des services placés sous leur autorité. Là encore, le contenu de ces informations est strictement encadré : elles ne peuvent porter sur les activités opérationnelles, ni sur leur financement ou sur les instructions données en la matière par les pouvoirs publics. La délégation ne peut non plus connaître des échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement.

Ces limitations apparaissent conformes à l'exigence du maintien d'un strict secret sur certains aspects de l'activité des services et correspondent aux bornes posées à l'action du Parlement dans ce domaine par la décision précitée du Conseil constitutionnel.

Plus dommageable pour la vision globale de l'activité des services de renseignement est l'omission de certains d'entre eux. Certes, les principaux services relèvent du ministère de l'intérieur (direction de la sûreté du territoire et direction centrale des renseignements généraux, bientôt fusionnées en un seul service) et du ministère de la défense (DGSE, DRM et DPSD). Toutefois, certains services relevant du ministre du budget et de celui de l'économie et des finances jouent un rôle de renseignement, particulièrement pour l'identification de trafics et de réseaux de blanchiment d'argent, parfois liés au terrorisme ou pouvant servir à son financement. Il s'agit d'une partie de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et de la cellule de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN). La loi du 9 février 2004 relative à l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a ainsi intégré explicitement le financement du terrorisme comme fait générateur des déclarations de soupçon que sont tenues de remettre les institutions financières.

À l'heure où la nécessité d'une coordination étroite entre les différents services de renseignement est régulièrement affirmée, il est souhaitable que le rôle de l'ensemble des services ayant une activité de renseignement, fût-elle accessoire, puisse être abordé par la délégation parlementaire au renseignement.

• Enfin, le présent projet prévoit les moyens dont disposera la délégation pour remplir la mission qui lui est confiée.

S'agissant de l'accès à l'information, les membres de la délégation sont autorisés à connaître des « *informations ou des éléments d'appréciation* » protégés par le secret de la défense nationale, tel que défini à l'article 413-9 du code pénal. Ce droit est toutefois encadré puisque ne peuvent être fournies les 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* ». On notera qu'il est expressément prévu que les agents des assemblées parlementaires, désignés pour assister les membres de la délégation, soient également autorisés à connaître des mêmes informations, sous réserve de leur habilitation au secret de la défense nationale ⁽¹⁾. Ils devront être en nombre réduit et il conviendra que les deux assemblées veillent scrupuleusement à ce que l'ensemble de leurs agents susceptibles de connaître des travaux de la délégation disposent bien des habilitations nécessaires.

Toujours en matière de respect de la confidentialité des informations, il est précisé au VI que les travaux de la délégation parlementaire au renseignement sont couverts par le secret de la défense nationale. Tant ses membres que les agents précités des assemblées sont tenus au respect de ce secret pour « *les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités* ».

Lors de la discussion en première lecture au Sénat, la question des rapports entre la délégation parlementaire au renseignement et la commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux a été abordée. Les commissions des lois et des affaires étrangères avaient adopté deux amendements identiques permettant la remise du rapport annuel non public de la commission de vérification à la délégation au renseignement. Ces amendements ont été retirés en séance publique et un amendement présenté au nom du groupe socialiste prévoyant que les membres de cette commission seraient désignés au sein de la délégation n'a pas été adopté. De fait, à des degrés différents, ces deux propositions revenaient à contourner l'exclusion du financement des activités opérationnelles du champ de compétence de la délégation prévue au deuxième alinéa du IV. Compte tenu du caractère extrêmement sensible de ces dernières, il est sans doute nécessaire de maintenir une séparation claire entre la délégation parlementaire au renseignement et la commission de vérification et d'attendre les enseignements de l'expérience avant d'envisager la mise en place de mécanismes de coordination de leurs activités.

En ce qui concerne les possibilités d'auditions par la délégation parlementaire au renseignement, le texte initial était particulièrement restrictif

(1) Conformément au décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale, cette habilitation est délivrée par les ministres concernés s'agissant des niveaux « *Confidentiel-Défense* » et « *Secret-Défense* » ou par le Premier ministre pour le niveau « *Très Secret-Défense* ».

puisque celle-ci ne pouvait entendre que les ministres, les directeurs des services de renseignement et le secrétaire général de la défense nationale. Le Sénat a adopté une nouvelle rédaction du dernier alinéa du IV qui ajoute le Premier ministre à la liste des personnalités pouvant être entendues et précise en outre que, pour les agents exerçant ou ayant exercé des fonctions au sein des services de renseignement, seuls les directeurs de ces services peuvent être entendus. Le texte adopté n'empêche donc pas la délégation d'auditionner d'autres personnalités, à la condition qu'elles ne relèvent pas ou n'aient pas relevé de l'autorité des services de renseignement. Si les ministres et les directeurs des services de renseignement ont vocation à être les interlocuteurs privilégiés de la délégation, il paraît difficile d'admettre une interdiction générale d'audition par une structure parlementaire de personnalités ne relevant pas de l'autorité hiérarchique des ministres.

Enfin, le Sénat a procédé à un important changement en aménageant les règles de publicité d'une partie du travail de la délégation. Le texte initial présenté par le Gouvernement prévoyait que le président de la délégation remette un rapport annuel au Président de la République, au Premier ministre et au président de chaque assemblée. Présentés au nom des commissions des lois et des affaires étrangères, deux amendements identiques acceptés par le Gouvernement ont été adoptés et autorisent la publicité d'un rapport dont l'objet est cependant limité à l'activité de la délégation. Cette modification permettra à la délégation parlementaire pour le renseignement d'acquérir une existence aux yeux de l'opinion publique. On notera que cette solution d'un rapport d'activité public a été retenue pour la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, qui intervient elle aussi dans un domaine éminemment secret.

Compte tenu de la publicité de son rapport d'activité, la délégation parlementaire au renseignement ne pourra plus y faire état des constatations, conclusions et propositions qui relèvent par nature de ses travaux et sont donc soumises au secret de la défense nationale. Aussi convient-il de prévoir expressément dans le présent projet que la délégation peut faire des observations et des propositions couvertes par le secret aux destinataires précités du rapport public. Elle pourra ainsi jouer un rôle qu'on peut espérer constructif en soulignant les éventuelles lacunes et en proposant d'y remédier.

CONCLUSION

La création d'une délégation parlementaire au renseignement constituera une avancée importante pour le Parlement. Il trouvera enfin la place lui revenant dans un domaine qui, s'il obéit à des contraintes de secret bien compréhensibles, ne peut cependant échapper à l'évaluation extérieure, et ce d'autant plus que le renseignement est plus que jamais un instrument de tout premier plan de la politique de défense et de sécurité.

Cette réforme est aussi un progrès pour l'exécutif, qui disposera d'un regard extérieur susceptible de mieux l'orienter vers d'éventuelles réformes. La délégation pourra être un lieu où sont abordées des questions allant au-delà de la seule analyse des ressources humaines et financières, comme notamment le cadre juridique dans lequel évoluent les services de renseignement. Ainsi, elle constitue également une amélioration significative pour ces derniers, desservis par un isolement institutionnel parfois plus subi que voulu.

Il reste que cette réforme ne pourra produire ses effets de manière instantanée. Le temps sera sans aucun doute un élément essentiel dans le succès de la démarche d'information et d'évaluation, tant seront importantes les relations de confiance mutuelle qu'il conviendra de tisser progressivement.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de M. Yves Fromion, le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement (n° 13) au cours de sa réunion du mardi 17 juillet 2007.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Guy Teissier a estimé que la présentation de ce texte était également un signe de modernité.

M. Gilbert Le Bris a considéré que le retard de la France en matière de contrôle des services de renseignement était plus grand que le rapporteur avait bien voulu le dire puisque c'est dès 1956, et non pas depuis 1978, que l'Allemagne s'est dotée d'un organe semblable au travers du « comité parlementaire des hommes de confiance ». Il a ensuite déploré que le précédent ministre de l'intérieur n'ait pas honoré l'engagement qu'il avait pris en novembre 2005 de créer, en amont du dépôt d'un projet de loi, un groupe de travail associant notamment des parlementaires de tous horizons et de hauts fonctionnaires du renseignement. Sur le plan de la terminologie, une ambiguïté demeure après les travaux du Sénat puisque le texte mentionne une « délégation » au lieu d'un « office ». Traditionnellement et à l'exception de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques créée en 1979, le terme « délégation » désigne un organe propre à chacune des deux chambres, alors que celui d'« office » désigne une entité réunissant des députés et des sénateurs. Enfin, il a observé que les offices comparables allemand et britannique comportent neuf membres, solution propre à éviter les questions de majorité.

Tout en reconnaissant que l'Allemagne avait souhaité une certaine transparence sur ces questions dès les années cinquante, **le rapporteur** a précisé qu'il s'agissait alors d'un dispositif embryonnaire et que c'est bien en 1978 qu'a été créé un organe plus consistant, équivalent à celui proposé par le projet de loi. S'agissant des engagements du précédent ministre de l'intérieur, l'important est qu'un groupe de travail ait bien été créé sous la houlette du secrétaire général de la défense nationale. Le texte proposé aujourd'hui constitue une novation attendue depuis des décennies, et comble le retard de la France. En ce qui concerne l'appellation « délégation » et le nombre des membres, il a relevé qu'un amendement déposé par le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche proposait une rédaction globale du texte sans revenir sur ces deux éléments.

Le président Guy Teissier a fait valoir qu'au cours de la onzième législature, la volonté de progresser vers la création d'un organe parlementaire voué au contrôle des activités de renseignement était largement partagée et qu'il

avait été lui-même, par la suite, à l'origine d'une telle proposition. On ne peut donc que se féliciter de l'aboutissement de cette démarche.

Après avoir signifié son accord avec M. Gilbert Le Bris, **M. Bernard Cazeneuve** a souligné que les esprits ont évolué positivement depuis la onzième législature au regard de l'attitude d'une partie de l'opposition d'alors, qui s'était élevée contre toute forme de contrôle des services de renseignement. La rédaction du texte peut être améliorée de manière pragmatique. Ainsi, l'adoption du terme « office » permettrait de lever une ambiguïté juridique s'agissant d'un organe qui rassemble des membres des deux assemblées. S'il constitue certes une avancée, le texte proposé reste malheureusement marqué par une trop grande défiance à l'égard des parlementaires, ce qui n'est pas acceptable. Parmi les dispositions méritant d'être modifiées figure le fait que les présidents des commissions parlementaires permanentes chargées des affaires de sécurité intérieure et de défense sont membres de droit de la délégation. Au regard du statut de ces derniers et des nombreuses charges qui en résultent, ne serait-il pas préférable de laisser ces places à des parlementaires plus disponibles et, partant, susceptibles de se spécialiser sur le sujet ? En outre, afin d'être la plus paritaire possible, la délégation ne pourrait-elle pas avoir un président et un rapporteur de sensibilité différente ? Si une limitation de l'effectif à huit membres peut être recevable, il ne faudrait pas pour autant que le champ d'investigation de la délégation soit réduit à l'excès. L'habilitation au secret défense donnée aux membres de la délégation doit leur permettre de connaître de l'ensemble de l'activité des services ; la suspicion ne peut être de mise. Enfin, le rapport annuel réalisé par la délégation n'a pas vocation à être public et doit être adressé à un nombre limité de destinataires.

Le rapporteur a souligné que la question de la dénomination avait été abordée lors des discussions au Sénat lequel, dans une démarche pragmatique, a estimé que ce sont les considérations de fond qui doivent prédominer au moment où une instance nouvelle est mise en place. La désignation comme membres de droit de présidents de commissions permanentes permet avant tout de souligner l'importance que le Parlement accorde au sujet. S'agissant de la fonction de rapporteur, le texte adopté par le Sénat renvoie à juste titre la question au règlement intérieur de la délégation. Cela permet davantage de souplesse et évite d'enfermer les parlementaires dans un cadre trop déterminé à l'avance. Par ailleurs, il est inexact de prétendre que le champ d'investigation de la délégation est limité par le texte ; bien au contraire, la rédaction retenue permet d'embrasser aussi bien l'activité générale que les moyens des services de renseignement. Là encore, ce sera à la délégation de déterminer elle-même, sans frilosité, le contenu qu'elle entend donner à son activité.

En ce qui concerne le rapport annuel, il a jugé qu'en le rendant public, le Sénat en avait également fortement limité la portée. Aussi, et pour donner davantage de consistance aux travaux de la délégation, il serait souhaitable qu'elle ait la possibilité d'adresser des observations couvertes par le secret aux seuls destinataires institutionnels du rapport.

M. Philippe Folliot a estimé que le texte répond avec bon sens à des exigences pourtant contradictoires. Il s'agit, d'une part, de répondre à la volonté de transparence et d'accorder au Parlement la place qui lui revient dans sa fonction de contrôle de l'ensemble des activités de l'exécutif. D'autre part, l'exigence de préservation du secret apparaît également comme une condition nécessaire de la sécurité des agents et de l'efficacité des services de renseignement, indispensable face au développement de nouvelles menaces, notamment terroristes. De ce point de vue, certaines expériences étrangères montrent quelles sont les conditions de leur efficacité, comme en témoignent les failles du système américain de renseignement, dues à sa concentration sur les seules capacités technologiques au détriment du renseignement humain.

S'exprimant au nom du groupe Nouveau Centre, il a approuvé le projet de loi qui doit être considéré comme une première étape dans le contrôle parlementaire du renseignement, le dispositif pouvant être progressivement amélioré.

Il s'est ensuite interrogé sur les conséquences d'une éventuelle révision constitutionnelle portant sur le nombre et les compétences des commissions permanentes des assemblées, celle-ci pouvant déboucher sur un regroupement au sein d'une même commission des questions relatives à la sécurité intérieure et à la sécurité extérieure. La composition de la délégation devrait alors être revue pour intégrer ce changement institutionnel.

Il a enfin insisté sur la nécessité du respect du pluralisme politique au sein de la délégation, gage de la légitimité de ses activités.

M. Jean Michel a déploré que les travaux réalisés par la commission de la défense durant la onzième législature sur ce sujet n'aient pas été davantage repris dans le projet de loi. Il s'est interrogé sur le fonctionnement même de la nouvelle instance dans la mesure où le rapport annuel envisagé n'a guère de contenu et où la fonction même de rapporteur n'est pas prévue. Par ailleurs, il a regretté qu'un texte concernant les pouvoirs de contrôle du législateur ait été rédigé par des hauts fonctionnaires, certes très avisés, mais sans que des parlementaires aient été associés à son élaboration.

De la fiabilité des informations transmises dépendra la capacité de la délégation à contrôler effectivement les services de renseignement. Or, de ce point de vue le projet de loi ne lui donne que peu de pouvoirs, la laissant en position de dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Le président Guy Teissier a souligné qu'il avait soutenu la proposition de loi de M. Paul Quilès, adoptée par la commission de la défense en 1999. Faute d'un accord du Gouvernement de l'époque, elle n'avait malheureusement pas été examinée durant la onzième législature, alors qu'elle aurait permis à la France de combler son retard.

Il a par ailleurs précisé que l'élaboration du texte actuel avait fait l'objet d'une réflexion en profondeur avec la constitution d'un groupe d'experts reconnus.

M. Jean-Pierre Soisson s'est dit défavorable à l'apparition du terme « office » alors que dans l'ensemble des autres secteurs d'activité, notamment dans le domaine social et économique, cette terminologie est peu à peu abandonnée. Il a également estimé que la présence de droit des présidents des commissions intéressées par les questions de sécurité et de défense était indispensable, ne serait-ce que pour assurer la bonne coordination des travaux des commissions et de la délégation. Une trop grande précision du champ de compétences de cette dernière conduirait nécessairement à une limitation de ses pouvoirs. De même, la question du poste de rapporteur relève davantage du règlement intérieur. Il a souligné les difficultés posées par l'élaboration d'un rapport public dans ce domaine, notamment en ce qui concerne le choix des éléments pouvant y figurer. La proposition du rapporteur permettant que des recommandations et des observations, couvertes par le secret, puissent être adressées au Président de la République et au Premier ministre apparaît de ce point de vue plus efficace.

La commission est ensuite passée à l'examen de l'article unique du projet de loi.

Elle a examiné un amendement de M. Bernard Cazeneuve proposant une nouvelle rédaction de l'ensemble de cet article.

M. Bernard Cazeneuve a précisé qu'il s'agissait tout d'abord d'ôter la qualité de membre de droit aux présidents des commissions des lois et de la défense, ensuite d'assurer le pluralisme politique au sein de la délégation, notamment dans l'attribution des fonctions de président et de rapporteur, et, enfin, de préciser son champ de compétences.

Même si l'on peut estimer que la présence de droit des présidents des commissions précitées constitue un symbole fort envoyé aux services de renseignement, on peut s'interroger sur la réalité de leur disponibilité. Si l'amendement propose de supprimer la qualité de membre de droit, rien n'interdit toutefois aux présidents en question de se faire désigner au sein de la délégation. Par ailleurs, la fonction de rapporteur peut certes être créée par le règlement intérieur, mais son inscription dans la loi ne pourrait que renforcer sa légitimité.

Reconnaissant l'intérêt d'une définition large pour le champ de compétences de la délégation, il a jugé trop restrictif le texte adopté par le Sénat en la matière. Pour être crédible, la délégation doit pouvoir poser les questions qu'elle estime utiles, le Gouvernement prenant ses responsabilités en acceptant d'y répondre ou non.

En réponse, **le rapporteur** a formulé plusieurs observations :

– lors des travaux d’élaboration du projet de loi, la particularité du domaine d’intervention de la délégation parlementaire au renseignement a bien entendu été prise en compte. Il n’était pas question que ses activités fragilisent, de quelque manière que ce soit, le fonctionnement des services de renseignement, la sécurité des agents et les accords et échanges avec les services étrangers. Dans ce contexte, il n’est donc pas anormal de poser des limites à l’action parlementaire ;

– la présence de droit des présidents des commissions concernées est essentielle, notamment parce qu’elle atteste du haut niveau de la délégation. En outre, elle n’est en rien contradictoire avec l’exigence de pluralisme, d’autant que le Sénat a fort justement porté à huit le nombre de membres de la délégation. Le texte est donc, sur ce point, équilibré ;

– la question de l’existence d’un rapporteur n’a pas directement de rapport avec celle du pluralisme, sauf à prévoir également dans le texte une répartition des postes de président et de rapporteur entre majorité et opposition ; cette question ne pouvant qu’alourdir le présent débat ;

– en ce qui concerne les missions de la délégation, il convient de bien distinguer la fonction « renseignement » et la fonction « action », c’est-à-dire les opérations. A ce sujet, le Conseil constitutionnel a clairement établi que le Parlement n’avait pas à connaître des opérations en cours. Il faut donc s’en tenir aux missions prévues par le texte et avancer avec pragmatisme.

En conclusion, le rapporteur s’est déclaré défavorable à l’amendement proposé qui, par sa trop grande précision, va à l’encontre de l’intérêt bien compris de la délégation et des services de renseignement. Il convient au contraire de conserver un dispositif législatif le plus ouvert possible, puis de tirer les enseignements du fonctionnement même de cet organisme.

La commission a *rejeté* l’amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Bernard Cazeneuve supprimant l’existence de membres de droit au sein de la délégation et répartissant chaque année de façon pluraliste les postes de président et de rapporteur.

La commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur étendant la mission de la délégation au suivi de l’activité générale et des moyens de l’ensemble des services de renseignement.

Après que **le rapporteur** a précisé que cette extension permettra à la délégation de s’intéresser également aux activités de services relevant des ministères de l’économie et du budget, comme la DNRED ou TRACFIN, la commission a *adopté* cet amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur précisant les catégories de responsables des services de renseignement pouvant être auditionnés par la délégation.

Le rapporteur a expliqué que son amendement a vocation à spécifier que, parmi les agents appartenant ou ayant appartenu aux services de renseignement, seuls les directeurs en fonction pourront être auditionnés par la délégation. Une telle disposition permet de clarifier la position de la délégation par rapport aux services. Cela ne lui interdira nullement d'auditionner d'autres personnes spécialistes de ces sujets, sans pour autant que ses activités se confondent avec celles d'une commission d'enquête.

La commission a *adopté* cet amendement.

En conséquence, un amendement de M. Bernard Cazeneuve définissant le champ d'information de la délégation est *devenu sans objet*.

La commission a examiné un amendement du rapporteur disposant que, dans le cadre de ses travaux, la délégation peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République, au Premier ministre et au président de chaque assemblée.

Le rapporteur a rappelé que le Sénat avait adopté le principe de la publicité du rapport annuel de la délégation. Cependant, pour garantir à cette dernière toute son efficacité, il semble nécessaire de lui permettre d'adresser des recommandations aux principales autorités nationales en matière de renseignement dans le cadre de ses travaux, c'est à dire sous le sceau du secret de la défense nationale.

M. Jean-Pierre Soisson a approuvé la proposition du rapporteur mais s'est étonné que l'amendement prévoie que les recommandations sont également adressées aux présidents des assemblées, qui ne sont pas directement placés dans le champ du secret défense. Il a donc souhaité que soit supprimé ce dernier membre de phrase.

Le rapporteur a considéré que si la délégation ne faisait pas parvenir ses observations aux présidents des assemblées, elle perdrait toute spécificité parlementaire et se réduirait à un groupe d'experts dédié au seul pouvoir exécutif.

M. Jean Michel a observé que si les recommandations de la délégation seront naturellement destinées à l'exécutif, les présidents des assemblées pourraient néanmoins en avoir connaissance, même s'ils n'en sont pas les destinataires.

M. Bernard Cazeneuve a estimé que, parmi les recommandations que pourra émettre la délégation, certaines, concernant le seul fonctionnement des services de renseignement, pourront effectivement être réservées au seul pouvoir exécutif mais d'autres, susceptibles d'avoir des répercussions législatives, devront

légitimement être communiquées aux présidents des assemblées. On pourrait même considérer comme anormal que ceux-ci soient totalement ignorants des travaux menés au sein d'une délégation parlementaire.

Le rapporteur a confirmé que certains sujets devront être examinés par le Parlement, comme celui du statut juridique des services de renseignement.

Le Président Guy Teissier a souligné la logique des remarques formulées et estimé qu'il fallait préciser la rédaction de l'amendement.

M. Serge Grouard a souhaité savoir si les présidents des assemblées étaient habilités au secret de la défense nationale.

Le rapporteur a précisé que les députés et les sénateurs le sont ès qualités et que les collaborateurs de la délégation seront, quant à eux, spécifiquement habilités.

Le Président Guy Teissier a proposé une nouvelle rédaction de l'amendement précisant que les recommandations et observations de la délégation « peuvent être transmises au président de chaque assemblée ».

MM. Pierre Forgues et Philippe Folliot se sont interrogés sur le fait que, dans la proposition de rédaction du Président, la transmission pour information ne soit pas systématique.

M. Jean-Claude Viollet a proposé que les recommandations et observations soient adressées à l'exécutif et seulement « portées à la connaissance » des présidents des assemblées.

Le rapporteur a alors proposé que la délégation transmette ses recommandations et observations au président de chaque assemblée.

La commission a *adopté* cet amendement et émis un *avis favorable* à l'adoption de l'article unique ainsi modifié.

La commission a examiné un amendement de M. Bernard Cazeneuve insérant un article additionnel et prévoyant que la délégation parlementaire au renseignement est destinataire du rapport annuel de la commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux.

Le rapporteur s'est opposé à l'amendement en estimant nécessaire de bien marquer les limites des champs de compétences respectifs de ces deux instances, qui ne se recoupent que partiellement.

M. Bernard Cazeneuve a considéré que ce recoupement partiel justifiait au contraire que la délégation ait connaissance du rapport annuel de cette commission, qui constituera un élément d'information important sur les activités des services de renseignement.

Le rapporteur a rappelé que, saisi du texte instituant la commission de contrôle de l'utilisation des fonds spéciaux, le Conseil constitutionnel a considéré que le Parlement ne pouvait intervenir dans le déroulement des opérations de renseignement.

M. Bernard Cazeneuve a estimé que le fait que le Parlement n'ait pas à intervenir dans les opérations extérieures qu'il n'a pas la possibilité de décider ne signifie pas qu'il n'ait pas à connaître des opérations en cours.

Le rapporteur a précisé que, lorsque la commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux a été créée en 2002, le Conseil constitutionnel a clairement spécifié qu'elle ne saurait connaître des opérations en cours.

M. Jean-Pierre Soisson a souhaité qu'il ne soit pas fait une interprétation trop large des termes de la décision du Conseil constitutionnel et indiqué que la délégation au renseignement résultera d'une construction législative, ce qui n'est pas le cas d'autres organes.

Le Président Guy Teissier a indiqué que la commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux, prévue par l'article 154 de la loi de finances pour 2002, est bien une création législative.

M. Jean Michel a jugé que la commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux pouvait s'intéresser au financement d'opérations en cours et qu'il ne fallait pas confondre les pouvoirs de direction avec ceux de contrôle.

Le rapporteur a répondu en notant que le texte du projet de loi excluait explicitement le financement des activités opérationnelles du champ de compétences de la délégation parlementaire au renseignement.

La commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite donné un *avis favorable* à l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article unique

Amendement n° 1 rectifié présenté par M. Yves Fromion, rapporteur pour avis :

Après les mots : « chargés de », rédiger ainsi la fin de l’alinéa 6 de cet article :

« , de la sécurité intérieure, de la défense, de l’économie et du budget ».

Amendement n° 2 présenté par M. Yves Fromion, rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi l’alinéa 8 de cet article :

« La délégation peut entendre le Premier ministre, les ministres et le secrétaire général de la défense nationale. S’agissant des agents exerçant ou ayant exercé des fonctions au sein des services mentionnés au premier alinéa, seuls les directeurs en fonction de ces services peuvent être entendus. »

Amendement n° 3 rectifié présenté par M. Yves Fromion, rapporteur pour avis :

Après l’alinéa 13 de cet article, insérer l’alinéa suivant :

« Dans le cadre de ses travaux, la délégation peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. Elle les transmet au président de chaque assemblée. »

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions communes avec le rapporteur de la commission des lois :

– M. Pierre Brochand, directeur général de la sécurité extérieure, le jeudi 5 juillet 2007 ;

– M. Francis Delon, secrétaire général de la défense nationale, accompagné par Mmes Agnès Deletang, conseiller pour les affaires juridiques et européenne, et Bénédicte Bonnet, chargée de mission auprès du secrétaire général, le jeudi 5 juillet 2007 ;

– M. Jérôme Fournel, directeur général des douanes et des droits indirects, accompagné par M. Gérard Schoen, sous directeur des affaires juridiques et contentieuses, du contrôle et de la lutte contre la fraude, le mercredi 11 juillet 2007 ;

– M. Pierre de Bousquet de Florian, directeur de la sécurité du territoire, accompagné par M. Thierry Matta, directeur adjoint, le mercredi 11 juillet 2007 ;

– M. Joël Bouchité, directeur central des renseignements généraux, le mercredi 11 juillet 2007.

Auditions du rapporteur pour avis :

– M. le général de corps d'armée Denis Serpollet, directeur de la protection et de la sécurité de la défense, le mardi 10 juillet 2007 ;

– M. le général de corps aérien Michel Masson, directeur du renseignement militaire, le mardi 10 juillet 2007 ;

– M. Éric Freysselinard, directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, accompagné par MM. Éric Thiers, directeur de cabinet adjoint et Nicolas Bodilis-Reguer, chargé de mission ; M. François Billon, conseiller du SGDN pour les affaires juridiques et européenne ; M. Jean Berkani, conseiller pour les affaires juridiques et la gendarmerie au cabinet du ministre de la défense ; M. David Sénat, conseiller technique au cabinet du ministre de l'intérieur, le mardi 17 juillet 2007.