

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Examen pour avis, ouvert à la presse, du projet de loi relatif
au renseignement (n° 2669) (*M. Philippe Nauche, rapporteur
pour avis*)..... 2

Mardi

31 mars 2015

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 52

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Présidence de
M. Nicolas Bays,
vice-président



La séance est ouverte à dix-sept heures.

M. Nicolas Bays, président. Nous sommes réunis aujourd’hui pour procéder à l’examen pour avis du projet de loi relatif au renseignement.

M. Philippe Nauche, rapporteur pour avis. Ce projet de loi, vous le savez, n’est pas un projet de loi de circonstance. Il est le fruit d’un travail de réflexion engagé depuis presque deux ans par le Gouvernement, la délégation parlementaire au renseignement et la commission des Lois de notre assemblée.

Il vise à donner un cadre juridique clair et unifié aux activités des services de renseignement et à faire ainsi sortir de l’ombre une politique publique qui émerge véritablement depuis quelques années.

Le Livre blanc de 2008 avait fait de la nouvelle fonction « connaissance et anticipation » une priorité de notre stratégie de défense et de sécurité nationale.

Ses orientations avaient permis de réorganiser la gouvernance des services de renseignement et de constituer une communauté du renseignement à même de favoriser la confiance entre services et de faciliter leurs échanges. Celle-ci est organisée, depuis 2009, autour d’une nouvelle coordination nationale, assurée par le Conseil national du renseignement, présidé par le Président de la République.

Ce dernier réunit autour de lui, au moins une fois par mois, les six chefs de services spécialisés : 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 nouvelle direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) ainsi que le service de traitement du renseignement et de l’action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

Le renseignement, au sens large, représentait en 2012 un peu plus de 13 000 personnes pour un budget annuel de 2,1 milliards d’euros.

Le Livre blanc de 2013 a conforté ces orientations et consolidé cette communauté française du renseignement. La loi de programmation militaire 2014-2019 a renforcé la protection de l’anonymat des agents des services, ouvert l’accès à certains fichiers, adapté le régime juridique de la géolocalisation et accru le pouvoir de contrôle de la délégation parlementaire au renseignement.

Ces mesures, pour utiles qu’elles soient, ne sont toutefois pas suffisantes. Rompant avec la démarche qui a prévalu ces vingt dernières années, en vertu de laquelle la législation applicable aux services était révisée de manière éparse, au gré des circonstances, le Gouvernement entend désormais donner un cadre clair à son activité en matière de renseignement, pour tenir compte à la fois des évolutions de la technologie – la loi sur les interceptions date de 1991 – et aux mutations de la menace, tout en assurant la nécessaire protection des libertés individuelles.

Le projet de loi précise, tout d’abord, et pour la première fois dans un texte législatif, les missions assignées aux services de renseignement.

Ces missions, définies par l'article 1^{er}, fixent le cadre général dans lequel les services doivent inscrire leur action. N'y sont pas seulement mentionnées la prévention de risques et de menaces mais aussi la connaissance des enjeux géopolitiques et stratégiques, traduisant ainsi les deux volets de leur action, à la fois défensive et prospective.

Le projet de loi décline ensuite les motifs justifiant le recours aux techniques de renseignement.

Il s'agit là de légitimer le recours à des techniques, par nature, attentatoires au respect de la vie privée. En application du principe de proportionnalité introduit par le projet de loi, ces techniques ne pourront être utilisées qu'à condition que d'autres sources de renseignement – renseignement humain, sources « ouvertes » – ne puissent fournir le renseignement recherché. Les techniques en question, sur lesquelles je reviendrai, ne couvrent donc qu'un champ de l'activité des services, leurs modes d'action étant plus diversifiés que l'usage de ces dites techniques.

Puisque ces techniques sont intrusives, leur finalité doit être décrite avec la plus grande précision. C'est au regard de ces finalités que l'autorité indépendante chargée de donner un avis préalable à l'autorisation de leur mise en œuvre appréciera la pertinence de la demande.

Le projet de loi dresse une liste de sept motifs justifiant le recours à des techniques de renseignement. L'actualisation des cinq motifs prévus par la loi de 1991 pour les interceptions de sécurité était rendue indispensable tant pour tenir compte de la jurisprudence élaborée par la CNCIS au cours de ces vingt-cinq dernières années que pour traduire le plus fidèlement possible la réalité des missions des services de renseignement. Le projet de loi reprend les cinq motifs inscrits dans la loi de 1991 en y ajoutant la prévention des violences collectives et les intérêts essentiels de la politique étrangère.

Le projet de loi crée, ensuite, une procédure d'autorisation unique, claire et lisible, pour toutes les techniques de renseignement, là où il en existe aujourd'hui trois, pour les interceptions de sécurité, les données de connexion et la géolocalisation. Cette autorisation sera délivrée par le Premier ministre, après avis préalable d'une autorité administrative indépendante, la nouvelle commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) qui remplacera l'actuelle CNCIS.

Il s'agit d'un renforcement des prérogatives de cette dernière, qui ne connaît aujourd'hui que des interceptions de sécurité. Surtout, les avis de la commission seront délivrés avant l'autorisation de mise en œuvre, et non plus après, comme le prévoyait la loi de 1991, même si l'usage avait systématisé la pratique de l'avis préalable. Cela renforce incontestablement les garanties en matière de protection des libertés.

Le projet de loi recense, pour la première fois, les techniques de renseignement à disposition des services sur le territoire national.

Les données de connexion, tout d'abord. Ce sont des données techniques, qui permettent de connaître des numéros d'abonnement ou de connexion à des serveurs, de localiser les équipements terminaux utilisés ou encore d'obtenir la liste des numéros appelés avec leur date et leur durée. Ce sont donc des informations relatives au contenant par

opposition aux interceptions de sécurité qui permettent de connaître le contenu des conversations.

Deux nouveaux modes d'exploitation de ces données de connexion sont introduits par le projet de loi : la possibilité de suivre en temps réel un groupe de personnes préalablement identifiées : il s'agit là de suivre, en temps réel, les individus, recensés par les services, impliqués dans des filières terroristes comme nous l'a précisé le coordonnateur national du renseignement le 17 mars dernier ; la possibilité de mettre en place, directement sur les réseaux des opérateurs, des dispositifs techniques permettant de repérer des comportements suspects : il s'agit là d'identifier de nouveaux profils, sachant que seule la moitié des ressortissants français présents sur les zones de combat en Syrie ont été préalablement identifiés par nos services.

Deux nouvelles techniques sont mises à disposition des services de renseignement : la pose de balises, comme cela se pratique déjà dans le cadre judiciaire ; l'usage de dispositifs techniques de proximité, c'est-à-dire d'*IMSI-catchers*, appareils qui permettent de capter les données de connexion des appareils mobiles dans leur environnement immédiat. Les conditions techniques d'emploi de ces appareils pourront varier selon les circonstances : ils seront bridés en temps normal mais pourront être utilisés à pleine capacité pour prévenir la commission immédiate d'un attentat.

Le régime des interceptions de sécurité n'est pas modifié. Le projet de loi ouvre la possibilité d'étendre le dispositif d'écoutes à l'entourage de la personne visée, ce que l'interprétation restrictive de la loi de 1991 par la CNCIS ne permet pas aujourd'hui. Or, nous savons le rôle que peut jouer l'entourage des terroristes dans la préparation de leurs actes. L'entourage s'entend ici comme les personnes directement en contact avec la personne soupçonnée, les « n+1 », alors que d'autres pays en ont une acception plus large, allant jusqu'aux « n+3 ».

Enfin, le projet de loi transpose un moyen d'investigation utilisé aujourd'hui par la police judiciaire aux services de renseignement lorsqu'ils agissent dans un cadre préventif : le recours à des appareils de localisation, de captation de sons ou d'images et de données informatiques, le cas échéant après intrusion domiciliaire.

Le cadre juridique applicable aux différentes techniques sera le suivant :

– pour les données de connexion, l'autorisation sera délivrée pour quatre mois et les données pourront être conservées pendant cinq ans ;

– pour les interceptions de sécurité, l'autorisation sera délivrée pour quatre mois et les données pourront être conservées pendant un mois ;

– pour les *IMSI-catchers*, l'autorisation sera délivrée pour quatre ou six mois et les données pourront être conservées pendant cinq ans ; si des conversations sont captées, les délais seront ramenés respectivement à 72 heures et un mois ;

– pour la captation d'images ou de sons, l'autorisation sera délivrée pour deux mois et les données pourront être conservées pendant douze mois, un mois seulement dans le cas de conversations.

Le cadre juridique prévoit donc une gradation en fonction du caractère plus ou moins intrusif des techniques utilisées. Dans le cas d'une intrusion domiciliaire pour poser un micro ou une caméra, la demande devra par exemple être spécialement motivée et l'autorisation ne sera délivrée que pour un mois.

Le projet de loi crée une procédure d'urgence absolue par laquelle le Premier ministre pourra autoriser la mise en œuvre d'une technique sans l'avis préalable de la commission, sauf dans le cas de l'intrusion domiciliaire, pour lequel son avis sera toujours requis.

Enfin, le projet de loi crée un cadre juridique spécifique pour les interceptions de communications électroniques émises ou reçues à l'étranger. Il s'agit là de protéger les agents lorsqu'ils ont recours à une technique de renseignement visant un objectif étranger depuis le territoire national.

La procédure d'autorisation prévue sera distincte puisque l'autorisation sera délivrée par le Premier ministre, sans avis préalable de la CNCTR. Cela est pleinement justifié par la nature des missions confiées à la DGSE – mais aussi à la DPSD ou à la DRM – qui touchent à l'aspect le plus régalien de l'action de l'État à l'étranger, et dont l'appréciation ne saurait être confiée à une autorité administrative indépendante. La CNCTR sera en revanche associée à la définition des conditions d'exploitation, de conservation et de destruction des renseignements collectés.

Si ces mesures de surveillance concernaient, de façon incidente, des personnes utilisant des identifiants français, les modalités de conservation et de destruction des données seraient en revanche celles de droit commun.

Contrepartie de ces pouvoirs nouveaux accordés aux services, les pouvoirs et les moyens de la nouvelle commission de contrôle sont renforcés.

Elle connaîtra, tout d'abord, de toutes les techniques de renseignement, là où la compétence de la CNCIS est aujourd'hui limitée aux interceptions de sécurité. Ensuite, elle donnera son avis, sauf cas d'urgence absolue, avant la décision d'autorisation du Premier ministre.

Son collègue est consolidé, passant de trois à neuf membres : quatre parlementaires assurant une représentation pluraliste, quatre magistrats ou anciens magistrats et une personnalité qualifiée dans le domaine des télécommunications. Je crois savoir que la commission des Lois compte apporter des modifications à cette composition.

La commission pourra assurer, comme le fait aujourd'hui la CNCIS, le contrôle de la mise en œuvre des techniques : la loi organise un véritable droit d'information à son profit, à chaque étape de la procédure. Elle recevra ainsi les demandes et autorisations délivrées, pourra avoir accès à tous les registres, relevés, enregistrements et transcriptions de l'ensemble des techniques de renseignement, et pourra, enfin, demander à être informée à tout instant des modalités d'exécution des autorisations en cours. Elle pourra également accéder aux locaux des opérateurs de télécommunications.

La loi prévoit en outre que le Premier ministre sera chargé de définir les modalités de la centralisation des renseignements collectés et d'en assurer le respect.

Cette traçabilité et cette centralisation des données collectées sont indispensables à la bonne exécution du contrôle effectué par la nouvelle commission, comme l'a souligné le président Delarue devant nous la semaine dernière. Actuellement, la centralisation des données est effectuée par un service technique, le groupement interministériel de contrôle (GIC), qui exécute les interceptions de sécurité pour le compte de l'ensemble des services de renseignement ainsi que, depuis début 2014, celles des données de connexion.

Comme le rappelle la CNCIS dans son dernier rapport d'activité, *« cette centralisation des moyens d'écoute, placés sous l'autorité du Premier ministre et confiés à un service technique neutre, puisqu'il n'est pas en charge de l'exploitation du renseignement et des enquêtes, a été considérée par le législateur comme une garantie fondamentale pour la protection des libertés publiques. »*

Dans la mesure où certaines techniques de renseignement introduites par le présent projet de loi seront directement mises en œuvre par les services, et non plus par le seul GIC, il pourrait être envisagé d'installer des cellules du GIC directement auprès des services, à l'image des « GIC déconcentrés » qui ont été déployés sur le territoire national au plus près des services enquêteurs et dont la CNCIS a souligné l'utilité.

Quelles que soient les modalités d'organisation retenues par le Premier ministre, les règles fixées par la présente loi exigeront des services la mise en œuvre de procédures contraignantes et la création de cellules en mesure de fournir à la CNCTR ou aux agents du GIC l'ensemble des données nécessaires à leur contrôle.

La loi met enfin en place, de façon inédite, un contrôle juridictionnel des activités de renseignement.

Sans préjudice éventuel de la saisine du juge pénal en cas d'irrégularité grave constatée par la CNCTR, la loi confie ce contrôle juridictionnel au Conseil d'État. Pourquoi le juge administratif ?

S'agissant d'activités de police administrative, c'est-à-dire de mesures de prévention et non de répression, la compétence revient naturellement au juge administratif, ainsi que le prévoit notre système institutionnel.

En outre, si l'article 66 de la Constitution de 1958 dispose bien que l'autorité judiciaire est « gardienne de la liberté individuelle », le Conseil constitutionnel considère que cette compétence exclusive du juge judiciaire est limitée aux mesures de privation de liberté – la détention, la garde à vue ou encore l'hospitalisation sans consentement – c'est-à-dire au « droit à ne pas être arbitrairement détenu ».

Aussi, les techniques de renseignement ne constituant pas des mesures privatives de liberté, y compris, comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi, « lorsqu'elles impliquent une intrusion dans un lieu privé », leur contrôle juridictionnel ne saurait être réservé à l'autorité judiciaire.

Le Conseil d'État pourra être saisi de deux manières : par toute personne ayant un « intérêt direct et personnel », à condition d'avoir préalablement saisi la CNCTR ; par la CNCTR elle-même, si le Premier ministre n'a pas donné suite aux recommandations qu'elle lui avait faites, après avoir estimé qu'une technique avait été irrégulièrement mise en œuvre.

La loi aménage la procédure applicable à ce contentieux, en dérogeant sur certains points au code de la justice administrative, pour concilier droit au recours effectif et exigences du secret de la défense nationale.

Une formation de jugement particulière du Conseil d'État sera ainsi appelée à connaître des affaires relevant de ce contentieux ; ses membres seront habilités au secret de la défense nationale. Les exigences du contradictoire seront aménagées pour que le requérant n'ait pas accès à des informations couvertes par le secret de la défense nationale.

Si aucune illégalité n'a été commise, la formation de jugement informera le requérant sans confirmer ou infirmer la mise en œuvre d'une technique.

Si elle constate une illégalité, elle pourra annuler la décision de mise en œuvre de la technique concernée et ordonner, le cas échéant, la destruction des renseignements irrégulièrement collectés. Elle pourra informer le requérant qu'une illégalité a été commise et condamner l'État à indemniser le préjudice subi.

Les dispositions ainsi introduites sont de nature à donner un poids accru à la CNCTR, dont les recommandations pourront être désormais suivies d'une sanction décidée par le juge administratif. En créant ce contrôle juridictionnel, le présent projet de loi renforce substantiellement la protection des droits des citoyens.

Tel qu'il est rédigé, le texte me semble complet et équilibré. Il reprend la plupart des recommandations formulées par la délégation parlementaire au renseignement et la mission d'information de la commission des Lois sur ce sujet.

Les outils à disposition des services sont plus nombreux et le cadre juridique qui leur sera applicable, clair, précis et plus contraignant. Il ne devrait plus y avoir de « zones grises », ce qui est de nature à mieux protéger leur action.

Les garanties en termes de contrôle sont renforcées et le contrôle juridictionnel proposé est à même de garantir l'effectivité de ce dernier.

Je vous proposerai néanmoins quelques amendements pour préciser la rédaction sur certains points, laissant à nos collègues de la commission des Lois le soin d'y apporter les corrections légistiques qu'ils jugeront nécessaires.

M. Jean-Jacques Candelier. Je comprends la nécessité d'actualiser la loi de 1991. Toutefois, je m'interroge après que plusieurs organisations – *Privacy international*, *Amnesty international*, Fédération internationale des droits de l'homme, Ligue des droits de l'homme, Reporters sans frontières – ont fait part de leur vive inquiétude à l'égard d'un texte qui octroie un pouvoir de surveillance accru aux agences de renseignement. Celles-ci seraient ainsi autorisées à pirater les ordinateurs et autres appareils, à espionner les communications et à écouter toute personne ayant été en contact, même par hasard, avec une personne suspectée.

Le système de surveillance de masse que le projet de loi organise va à l'encontre des libertés individuelles, d'autant que les opérations de surveillance ne seront pas soumises au contrôle de l'autorité judiciaire, les autorisations étant données par le Premier ministre.

Certes, le projet de loi prévoit la création de la CNCTR mais ses avis ne sont pas très contraignants. En soustrayant au contrôle en amont des juges les activités de renseignement, le texte accroît les risques d'abus.

Je ferai connaître mon avis sur le texte adopté par la commission des Lois.

M. le rapporteur pour avis. Les articles de presse qui s'inquiétaient d'une surveillance de masse se rapportaient à une version du projet de loi antérieure à son examen par le Conseil d'État.

L'autorité judiciaire n'intervient pas car la prévention d'actes illégaux est du domaine de la police administrative. Les activités de renseignement se situent en amont ; elles visent à rassembler des éléments démontrant la préparation d'une infraction mais aucun délit n'a encore été commis, *a fortiori* aucune preuve recueillie. Si le travail de renseignement permet d'établir la commission d'infractions, on bascule alors dans le domaine judiciaire.

Quant aux craintes que vous exprimez sur l'efficacité de la CNCTR, cette dernière est une autorité administrative indépendante dont le niveau d'expertise sera comparable à celui de la CNIL, que personne ne songe aujourd'hui à remettre en cause. L'avis de la CNCTR représente une garantie pour les libertés publiques.

La CNCTR rendra un avis préalable sauf dans les cas d'extrême urgence. Pour la pose de balises en cas de menace imminente – l'un des rares cas dans lesquels il n'y a pas d'autorisation préalable –, l'exception est justifiée par l'opportunité matérielle de pouvoir installer cet équipement, qui n'est pas toujours compatible avec le temps de la consultation de la CNCTR. Celle-ci est toutefois informée immédiatement. Les écoutes en direction de l'étranger sont également soustraites à l'avis de la CNCTR. Toutefois, si ces écoutes renvoient à un identifiant français ou concernent un ressortissant français, la CNCTR est saisie de leurs modalités de conservation.

M. Jean-Jacques Candelier. Personne n'est à l'abri de contrôles et de caméras de surveillance. On laisse la place aux abus et aux bavures. La CNIL que vous avez citée a émis des réserves sur le texte.

M. le rapporteur pour avis. Je rappelle que les membres de la CNCTR, dont l'indépendance est garantie, sont fondés à saisir le Conseil d'État si le Premier ministre ne suit pas leurs recommandations.

Sont visées par le projet de loi au travers de la notion d'entourage les personnes directement en contact avec la personne surveillée. Là où d'autres agences étrangères retiennent une extension de la surveillance à « n+3 », le projet de loi la limite à « n+1 ». Jusqu'à présent, l'interprétation par la CNCIS de la loi de 1991 interdisait d'écouter l'entourage. Or, on sait que cette restriction a privé nos services d'un certain nombre de renseignements.

En outre, le groupement interministériel de contrôle (GIC) opère un tri dans les informations recueillies pour ne conserver que celles qui se rapportent au dossier. Les éléments relatifs à la vie privée ne sont pas retranscrits et sont détruits.

M. Philippe Folliot. Si le texte doit être replacé dans son contexte, il ne doit pas être dépendant de ce dernier. Il doit être pensé pour le moyen et long terme, même si l'émotion récente et la nécessité de faire face à des menaces terroristes toujours plus présentes et multiformes doivent être prises en considération.

Il convient de trouver le juste équilibre entre, d'une part, la nécessité de protéger notre pays, et d'autre part, l'impératif, tout aussi légitime, de garantir les libertés publiques, en se prémunissant contre les tentations d'utiliser un arsenal très intrusif à bien des égards à des fins qui s'éloigneraient de l'objectif initial. La société a besoin d'être protégée mais cette protection doit s'inscrire dans un cadre.

Le renforcement du contrôle et de l'évaluation des techniques utilisées et des résultats obtenus doit être le pendant des moyens donnés aux services de renseignement. Cette mission, qui dépasse le rôle de la CNCTR, revient au Parlement qui connaît déjà ces sujets au travers de la délégation parlementaire au renseignement.

M. Yves Fromion. Ce texte comporte des dispositions importantes et utiles pour le bon fonctionnement des services de renseignement. Je les approuve dans leur grande majorité.

Toutefois, je m'interroge sur la CNCTR. Je ne comprends pas pourquoi elle a été baptisée autorité administrative indépendante alors qu'elle est composée presque pour moitié de parlementaires. Ce mélange des genres me paraît malsain : soit il s'agit d'une commission parlementaire, soit il s'agit d'une autorité administrative indépendante, mais dans ce cas, que viennent faire les députés aux côtés de magistrats – et même de magistrats retraités –, voire sous l'autorité de ces derniers ? On peut certainement m'opposer des exemples probants. Mais je considère qu'on s'égare.

En outre, le Parlement exerce déjà une mission de contrôle de l'action administrative en matière de renseignement. Comment pourrait-il être à la fois juge et partie ?

Cette disposition fait tâche dans un projet de loi qui comporte par ailleurs des dispositions intéressantes et importantes.

Comment justifiez-vous cet objet particulier qu'est la CNCTR ?

M. Nicolas Dhuicq. Je suis sceptique sur la philosophie du texte : à force de vouloir préciser le réel dans la loi, celui-ci, parce qu'il est toujours en avance, risque de nous échapper. À force d'oublier qu'un État a besoin de zones d'ombre pour survivre, il est à craindre que chaque législature soit l'occasion de textes qui nient cette réalité.

L'alinéa 6 de l'article 2 fait référence aux seuls besoins du terrorisme et à des personnes préalablement identifiées. Ces précisions n'ont-elles pas pour conséquence de limiter le travail de renseignement ?

L'article 12 porte sur le renseignement pénitentiaire qui souffre de sous-effectifs et de sous-dotations. Une fois encore, les alinéas 4 et 6 me semblent par trop limitatifs au regard de l'objet du texte. Le rôle du service de renseignement pénitentiaire est restreint à la prévention des évasions ainsi qu'à la sécurité et au bon ordre des établissements, alors que le texte entend lutter contre les personnes dont l'objectif est de détruire l'État et la Nation. Le

cloisonnement entre les services auquel on risque d'aboutir n'est pas bénéfique pour garantir la sécurité de notre pays.

Le texte reste donc selon moi à mi-chemin.

M. le rapporteur pour avis. Le texte ne fait pas suite aux attentats de janvier. Il est le fruit des travaux de la délégation parlementaire au renseignement et de la commission des Lois en vue de définir un cadre juridique pour l'action des services de renseignement que ces derniers réclament.

Je rappelle que le projet de loi liste sept motifs d'intérêt public qui justifient le recours à des techniques de renseignement, parmi lesquels la prévention du terrorisme. Pour les besoins de cette dernière, le projet de loi prévoit quelques dispositions particulières.

Quant aux personnes préalablement identifiées mentionnées à l'article 2, la CNCTR contrôle les mesures dont elles sont l'objet. Les techniques utilisées chez les opérateurs visent à repérer des comportements ou des usages permettant de penser que la personne se livre à des activités terroristes. Il ne s'agit pas d'un dispositif d'écoute de masse. Il n'est question ni de pêche à la ligne, ni de pêche au chalut. Les mesures sont très ciblées afin de préserver les libertés individuelles.

Le rôle de la délégation parlementaire au renseignement n'est pas de contrôler l'action quotidienne des services de renseignement – cette mission est dévolue à la CNCTR. La délégation contrôle l'action du gouvernement en matière de renseignement. Le Conseil constitutionnel a bien précisé en 2001 que les parlementaires n'avaient pas accès aux opérations en cours.

Monsieur Fromion, le mélange des genres est très répandu dans notre République. Il a cours à la CNIL et à la CNCIS. La présence de quatre parlementaires permet d'assurer une représentation pluraliste. En outre, ces derniers ont par définition une parole libre.

Le Gouvernement a souhaité la présence de parlementaires pour renforcer la protection des libertés publiques. Si le Premier ministre s'avisait de ne pas suivre de manière déraisonnable les recommandations de la commission, les parlementaires seraient plus que d'autres capables de porter le fer.

Enfin, le texte prévoit une incompatibilité entre les fonctions de membre de la délégation parlementaire au renseignement et de membre de la CNCTR.

M. Yves Fromion. Puisque nous entrons sur un terrain nouveau, nous pourrions faire œuvre de purification en mettant fin au mélange des genres.

Le pluralisme ou les parlementaires ne sont pas en cause. Mais, pourquoi faire de cette commission une autorité administrative ?

M. le rapporteur pour avis. En prévoyant la présence de parlementaires, le Gouvernement voulait également suivre les recommandations de la Cour européenne des droits de l'homme selon lesquelles cette présence constitue une garantie supplémentaire pour les citoyens.

Je rappelle que deux membres de la CNCTR ont la possibilité de saisir le Conseil d'État sur les mesures les plus attentatoires aux libertés. Les garanties existent.

La question du rôle du renseignement pénitentiaire est légitime. Il faut savoir que le ministère de la Justice ne souhaite pas que ce service devienne membre de la communauté du renseignement. Aujourd'hui, le bureau du renseignement pénitentiaire s'en remet à la DGSI pour les affaires qui relèvent de la compétence de cette dernière. Je ne suis toutefois pas sûr que la Chancellerie maintiendra sa position à l'avenir.

M. Nicolas Dhuicq. Doit-on s'attendre dès lors à un nouveau texte ou à un changement de garde des Sceaux ?

M. le rapporteur pour avis. La Chancellerie est fidèle à une tradition qui dépasse les alternances.

Le bureau du renseignement pénitentiaire, qui a d'autres tâches à accomplir, préfère en quelque sorte sous-traiter ces affaires à la DGSI. Le statu quo s'explique peut-être par la volonté de ne pas introduire une instabilité supplémentaire dans un cadre juridique en construction.

M. Nicolas Dhuicq. Les établissements pénitentiaires sont une source importante de collecte de renseignements, l'actualité récente l'a montré. Faute d'évolution, nous risquons encore de perdre quantité de renseignements.

M. le rapporteur pour avis. La composition de la communauté de renseignement n'est pas du domaine législatif. Il est possible que, demain, le bureau du renseignement pénitentiaire intègre le deuxième cercle de la communauté de renseignement. Aujourd'hui la Chancellerie ne demande pas à bénéficier des techniques de renseignement auxquelles elle pourrait avoir accès en appartenant à ce cercle. Cette position est soutenue par la DGSI.

M. Joaquim Pueyo. Ce projet de loi répond à la nécessité d'adapter les techniques et les procédures mises à disposition des services de renseignement. Il me semble aller dans le bon sens pour lutter plus efficacement contre le terrorisme.

Les services de renseignement sont en première ligne pour contrer ceux qui souhaitent abattre notre vision commune d'une société ouverte et tolérante.

Je ne suis pas défavorable au recours à de nouvelles techniques, y compris les balises, micros et interceptions, d'autant que, parallèlement à ce dispositif, d'importantes garanties sont prévues pour les libertés publiques. Il n'est pas question de surveiller tout le monde dans un grand délire paranoïaque.

Toutefois, je souhaite insister sur la nécessaire indépendance de la future CNCTR qui sera la garante de la légalité des procédures et des libertés individuelles.

Pour la même raison, je souhaite connaître les garanties prévues pour la destruction des enregistrements et les moyens qui seront alloués à la commission. Sans moyens, celle-ci ne pourra pas jouer son rôle de manière efficace.

La nomination des magistrats par les présidents des hautes cours nous assure que les futurs membres seront indépendants et épris de libertés individuelles, ceci pour répondre à notre collègue qui s'inquiétait d'une surveillance de masse.

M. Dhuicq a posé une bonne question sur l'article 12. Il faut absolument renforcer le renseignement pénitentiaire car il est une mine d'informations.

Face au scepticisme de certains de mes collègues, je salue la présence du procureur dans le dispositif. Les établissements pénitentiaires sont sous le contrôle de l'autorité judiciaire, ce qui constitue une autre garantie des libertés individuelles.

La maturité d'une société ne se reconnaît pas à sa capacité à opposer les grandes conceptions qui la fondent – libertés individuelles et collectives – mais à sa faculté à maintenir un équilibre précieux pour ne pas offrir aux obscurantistes les armes pour la mettre à bas.

M. Michel Voisin. Les écoutes sont sous-traitées à quatre sociétés – deux en région PACA, une en Rhône-Alpes et une en Île-de-France. Il y a quelques mois, la garde des Sceaux n'a pas daigné reconduire les conventions liant les ministères à ces sociétés. En conséquence, pendant huit jours, ces dernières ont suspendu leur activité mettant en panne l'appareil administratif.

Les conventions ont finalement été reconduites pour trente mois. Estimez-vous logique de prendre un tel risque quand on sait ce qui s'est passé quelques mois plus tard ?

Quelles garanties prévoit le texte si d'autres conventions devaient être signées ?

M. Gilbert Le Bris. Ce texte est nécessaire. Il y a dix ans déjà, je plaçais pour le nécessaire contrôle législatif du processus de renseignement ; notre pays était en retard par rapport aux autres pays développés.

Ce texte est utile car il parvient à trouver un équilibre entre la liberté et l'efficacité. Mais, comme tout texte législatif, suivant l'usage qui en sera fait, il penchera d'un côté ou de l'autre. Tout pouvoir peut se livrer à des interprétations, dans les limites du contrôle judiciaire.

Je regrette l'absence d'une disposition, bien qu'elle eût été considérée comme un cavalier législatif. Le secret des affaires n'est pas défini en droit français. Nous avons déposé une proposition de loi en juillet 2014 sur ce sujet qui fait figure de serpent de mer. Le projet de loi Macron a failli pallier cette lacune par voie d'amendement avant que les journalistes ne s'en émeuvent, à juste titre tant la rédaction était imparfaite. La disposition a été retirée. Elle ne figure pas non plus dans ce projet de loi. Or, une directive est en préparation sur le sujet. Il ne nous restera donc plus qu'à choisir entre adopter ou refuser la directive. J'aurais préféré que nous soyons à l'initiative d'une évolution législative car nous n'avons pas aujourd'hui les moyens juridiques de protéger les informations stratégiques de nos entreprises qui sont mises à mal par des concurrents étrangers.

M. Olivier Audibert-Troin. Chacun s'accorde sur l'obligation de légiférer pour donner un cadre légal aux activités de renseignement.

La composition du CNCTR comporte deux membres du Conseil d'État, qui peuvent être en activité. Or, il se trouve que le Conseil d'État est aussi la voie de recours contre les décisions de la CNCTR. Comment les membres du Conseil d'État pourront-ils déjuger leurs collègues les plus éminents ?

Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a qualifié le projet de loi de faute sérieuse. *Amnesty International* a également émis des doutes. Dans une tribune récente, le syndicat de la magistrature a jugé ce texte liberticide au motif notamment qu'il refuse de consacrer un véritable contrôle *a priori*.

Compte tenu de ces prises de position, les recours contre les avis rendus par la CNCTR risquent d'être très nombreux. Or, le texte prévoit que les données collectées seront détruites à l'issue d'un délai de douze mois, sauf exceptions. Dans l'hypothèse très vraisemblable de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme, ce délai vous paraît-il suffisant ?

Enfin, rien n'est prévu pour protéger les membres de la CNCTR contre d'éventuelles demandes de dommages-intérêts consécutives aux recours contre les avis de la commission.

M. le rapporteur pour avis. La procédure de nomination des magistrats à la CNCTR fait intervenir les responsables des hautes juridictions, ce qui constitue une garantie.

À mon sens, le fait que le Conseil d'État soit à la fois la voie de recours et le corps d'origine de certains membres de la commission n'est pas un obstacle. Des membres du Conseil d'État siègent dans toutes les autorités administratives. Cela n'empêche pas la haute juridiction de juger en toute indépendance.

S'agissant de la protection civile des membres de la CNCTR, la commission ne rend pas des décisions mais des avis : la décision appartient au Premier ministre. C'est donc la responsabilité de l'État qui pourra être mise en cause. La seule chose que la CNCTR peut décider, c'est d'engager un recours contre une décision du Premier ministre.

Le texte cherche à trouver un équilibre entre l'efficacité nécessaire de nos services et la préservation des libertés publiques. M. Audibert-Troin, compte tenu de votre groupe politique, je trouve intéressant que vous citiez avec bonheur le syndicat de la magistrature.

Dans le monde du droit, deux conceptions s'opposent : pour certains, seul l'ordre judiciaire est le garant des libertés publiques. Mais le juge administratif l'est tout autant, sauf pour les mesures privatives de liberté comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel. Le juge judiciaire sera appelé à intervenir si des délits étaient mis en évidence par les mesures de police administrative.

Nous savons que les juges judiciaires utilisent largement les techniques de renseignement, y compris pour surveiller des personnalités éminentes. La police administrative en la matière est beaucoup plus contrôlée.

Monsieur Voisin, vous évoquez le cas des écoutes judiciaires qui ne sont pas l'objet du texte. Les écoutes administratives ne sont pas sous-traitées ; elles sont exclusivement réalisées par le GIC que j'ai évoqué dans mon propos introductif.

M. Michel Voisin. Les juges antiterroristes ordonnent des écoutes judiciaires. Il est scandaleux que le pays ait été privé de ces écoutes pendant une semaine sur la décision du garde des Sceaux.

M. le rapporteur pour avis. Je sais qu'il est de bon ton de mettre en cause la garde des Sceaux chaque fois que l'occasion se présente.

Je répète que le texte concerne les seules écoutes administratives réalisées par les services de renseignement. Il n'y a pas matière ici à traiter des écoutes judiciaires.

La Commission passe à l'examen des articles.

Article 1^{er} (art. L. 811-1 à L. 811-4 (*nouveaux*), art. L. 821-1 à L. 821-6 (*nouveaux*), art. L. 822-1 à L. 822-6 (*nouveaux*), art. L. 831-1 (*nouveau*), art. L. 832-1 à L. 832-5 (*nouveaux*), art. L. 833-1 à L. 833-6 (*nouveaux*) et art. L. 841-1 (*nouveau*) du code de la sécurité intérieure) : *Dispositions générales, procédure applicable, commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et recours juridictionnel*

La commission est saisie de l'amendement DN1 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement vise à préciser que le renseignement est une politique publique qui concourt à la stratégie de sécurité nationale et à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. Il est ainsi fait référence à deux notions bien définies par le législateur : celle de stratégie de sécurité nationale, définie à l'article L. 1111-1 du code de la défense, et celle d'intérêts fondamentaux de la Nation, définie par l'article 410-1 du code pénal.

J'admets que cette disposition n'est pas de nature normative mais il me semble important de rappeler dans quel cadre s'exerce le renseignement.

La commission adopte l'amendement.

La commission examine, en présentation commune, les amendements DN2 et DN3 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Ces amendements proposent de substituer au terme « essentiels » celui de « majeurs » pour qualifier, d'une part, les intérêts de la politique étrangère et d'autre part, les intérêts économiques et scientifiques. En effet, la rédaction actuelle me semble trop restrictive. En outre, le caractère essentiel de ces intérêts peut évoluer dans le temps.

M. Nicolas Dhuicq. Je comprends la bonne intention du rapporteur. Mais l'argument temporel ne me semble pas recevable car le caractère essentiel est apprécié *in concreto*. Votre amendement illustre la contradiction interne du texte que j'évoquais précédemment qui tient à la primauté donnée à la lutte contre le terrorisme.

M. le rapporteur pour avis. L'alinéa 6 de l'article 2 que vous avez mentionné – limité, il est vrai, à la prévention du terrorisme – porte sur deux techniques seulement. L'ensemble des autres techniques de renseignement peuvent être utilisées pour les sept motifs listés par le projet de loi.

*La commission **adopte** les amendements.*

La commission est saisie de l'amendement DN4 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à faciliter la saisine du Conseil d'État dans les cas où la totalité des membres de la commission ne serait pas en fonction, notamment à l'expiration des mandats des parlementaires et dans l'attente de la nomination de leurs successeurs à la commission. Il ne faudrait pas que la saisine de la juridiction administrative soit empêchée par leur absence.

*La commission **adopte** l'amendement.*

La commission est saisie de l'amendement DN9 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement précise que la commission dispose des moyens humains et techniques nécessaires à l'accomplissement de sa mission ainsi que des crédits correspondants, dans les conditions fixées par la loi de finances.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} **ainsi modifié**.*

Article 2 (art. L. 246-1 à L. 246-5 du code de la sécurité intérieure, art. L. 851-3, L. 851-4, L. 851-6, L. 851-7 et art. L. 852-1 (nouveaux) du code de la sécurité intérieure) : Techniques de recueil de renseignement : données de connexion et interceptions de sécurité

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel DN5 du rapporteur pour avis.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement DN6 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement prévoit la possibilité de renouveler l'autorisation de mise en œuvre du dispositif technique de proximité sur des lieux et pour des périodes déterminés, à l'instar de toutes les autres techniques de renseignement.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 2 **ainsi modifié**.*

Article 3 (art. L. 853-1, L. 853-2 et L. 854-1 (nouveaux) du code de la sécurité intérieure) : Techniques de recueil de renseignement : localisation, sonorisation et captation d'images et mesures de surveillance internationale

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 **sans modification**.*

Article 4 (art. L. 311-4 (nouveau) et art. L. 773-1 à L. 773-7 (nouveaux) du code de la justice administrative) : Contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement

La commission examine l'amendement DN8 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Compte tenu de la sensibilité des affaires qui y seront jugées et de l'autorisation qui sera donnée à ses membres d'accéder à l'ensemble des pièces en possession de L'alinéa 6 de l'article 2 et des services, la composition de la formation de jugement particulière doit être restreinte au strict nécessaire. L'amendement supprime également l'inscription des affaires au rôle de l'assemblée ou de la section du contentieux.

La commission adopte l'amendement.

La commission est saisie de l'amendement DN7 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Pour les mêmes raisons que précédemment, il est important de prévoir que les membres du Conseil d'État et les agents qui les assistent soient expressément habilités au secret de la défense nationale, là où le texte prévoit une habilitation ès qualité. L'amendement renforce le secret défense afin de maîtriser la diffusion des informations.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 (art. L. 241-3, L. 241-4 et L. 242-9 du code de la sécurité intérieure, art. L. 861-4 (nouveau) du code de la sécurité intérieure) : Protection de l'anonymat des agents

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 sans modification.

Article 6 (art. L. 244-1 à L. 244-3 du code de la sécurité intérieure, art. L. 871-4 (nouveau) du code de la sécurité intérieure) : Contrôle des réseaux des opérateurs de télécommunications par la CNCTR

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.

Article 7 (art. L. 245-1 à L. 245-3 du code de la sécurité intérieure) : Coordination

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Article 8 (art. L. 895-1, L. 896-1, L. 897-1, L. 898-1 (nouveaux) du code de la sécurité intérieure) : Coordination

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article 9 (art. L. 561-26 du code monétaire et financier) : Extension du droit de communication de TRACFIN

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 sans modification.

Après l'article 9

La commission examine l'amendement DN10 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à assurer une protection pénale aux agents des services de renseignement lorsqu'ils agissent hors du territoire national, sur le modèle de la protection offerte aux militaires déployés en opérations extérieures, dans le cadre de leur mission. Il reprend ainsi une des propositions formulées par la délégation parlementaire au renseignement dans son rapport d'activité 2014.

La commission adopte l'amendement.

Article 10 (art. 323-8 (nouveau) du code pénal) : Protection pénale des agents des services de renseignement

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.

Article 11 (art. 41 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) : Contentieux de la classification des données protégées

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 sans modification.

Article 12 (art. 39 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ; art. 727-2 et 727-3 (nouveaux) du code de procédure pénale) : Contrôle des communications électroniques des détenus par l'administration pénitentiaire

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 sans modification.

Article 13 (art. 6 nonies de l'ordonnance n° 58-11000 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : Dispositions transitoires, incompatibilité entre les qualités de membre de la CNCTR et de la délégation parlementaire au renseignement

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

Article 14 (art. L. 285-1, L. 286-1 et L. 287-1 du code de la sécurité intérieure, art. L. 2371-1 du code de la défense, art. L. 2441-1, L. 2451-1, L. 2461-1 et L. 2471-1 du code de la défense) : Coordination

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.

Article 15 : Coordination

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 sans modification.

Article 16 : Coordination

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

La séance est levée à dix-huit heures trente.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Olivier Audibert Troin, M. Nicolas Bays, M. Jean-Jacques Bridey, M. Jean-Jacques Candelier, M. Nicolas Dhuicq, Mme Marianne Dubois, M. Philippe Folliot, M. Yves Fromion, Mme Edith Gueugneau, M. Charles de La Verpillière, M. Gilbert Le Bris, M. Alain Marty, M. Damien Meslot, M. Jacques Moignard, M. Alain Moyne-Bressand, M. Philippe Nauche, M. Joaquim Pueyo, Mme Marie Récalde, M. Gwendal Rouillard, M. Jean-Michel Villaumé, M. Michel Voisin

Excusés. - Mme Patricia Adam, Mme Danielle Auroi, M. Frédéric Barbier, M. Claude Bartolone, M. Philippe Briand, Mme Catherine Coutelle, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, M. Serge Grouard, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, M. Éric Jalton, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Frédéric Lefebvre, M. Bruno Le Roux, M. Maurice Leroy, M. François de Rugy