



N° 2874

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT APRÈS
ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE (n° 2855),
*relative à la **nomination du président de la Commission nationale***
*de **contrôle des techniques de renseignement**,*

PAR M. JEAN-JACQUES URVOAS
Député

Voir les numéros :
Sénat : 430, 460, 462 et T.A 112 (2014-2015).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES NOMINATIONS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	7
II. LA SOUMISSION À L'AVIS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DE LA NOMINATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT	12
A. LES MISSIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT	12
B. LA COMPOSITION DE LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT	14
C. LA NÉCESSITÉ D'UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR LA NOMINATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT	15
DISCUSSION GÉNÉRALE	19
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	23
<i>Article unique</i> : (tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution) Instauration d'un avis public des commissions parlementaires sur la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	23
TABLEAU COMPARATIF	25
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR ...	27

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif au renseignement, en cours de discussion au Parlement, tend à créer enfin un cadre juridique pour régler le recours aux différentes techniques de renseignement par les services en charge de la sécurité de nos concitoyens. Il crée à cette fin une Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

Cette nouvelle autorité administrative indépendante se substitue à l'actuelle Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Elle est chargée de veiller à ce que les techniques de recueil de renseignement soient mises en œuvre dans le respect de la loi.

Le président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement sera nommé par le président de la République, parmi les membres de la Commission issus du Conseil d'État et de la Cour de cassation.

Le 15 avril 2015, lors de la première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif au renseignement, un consensus s'est dégagé en vue de soumettre cette nomination à l'avis préalable des commissions parlementaires, dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. L'opposition des commissions parlementaires, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, empêcherait la nomination de la personnalité pressentie à la présidence de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

Seule une loi organique peut cependant déterminer « les emplois ou fonctions (...), pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée »⁽¹⁾.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi organique relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, déposée au Sénat le 7 mai 2015 par M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des Affaires étrangères, président en 2015 de la délégation parlementaire au renseignement et rapporteur pour avis du projet de loi relatif au renseignement, et par M. Philippe Bas, président de la commission des Lois et rapporteur de ce projet de loi.

(1) Article 13, alinéa 5, de la Constitution. Cet alinéa ajoute que « le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions » et que « la loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ».

Le Sénat a adopté la présente proposition de loi organique le 9 juin 2015, concomitamment à l'adoption, en première lecture, du projet de loi relatif au renseignement. L'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie de cette proposition de loi organique.

Votre rapporteur, qui l'est également pour le projet de loi relatif au renseignement, avait souhaité qu'une disposition organique élargisse à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement la procédure d'avis des commissions parlementaires prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. La proposition de loi organique ayant précisément cet objet, il ne peut qu'appeler à son adoption sans modification. Celle-ci offrira une garantie supplémentaire de compétence et d'indépendance à une nouvelle autorité appelée à jouer un rôle essentiel dans la protection de nos libertés publiques.

I. LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES NOMINATIONS PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le pouvoir de nomination du président de la République à certains emplois publics n'est plus totalement discrétionnaire.

Aux termes du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, « une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ».

Ces dispositions sont désormais ⁽¹⁾ mises en œuvre par plusieurs textes.

• D'une part, la **loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010** relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution fixe la liste des emplois ou fonctions concernés, actuellement au nombre de quarante-six (voir le tableau ci-après) ⁽²⁾ et prohibe les délégations de vote lors des scrutins en cause.

Depuis le début de la législature, la liste figurant dans la loi organique du 23 juillet 2010 a été modifiée à plusieurs reprises ⁽³⁾.

En décembre 2012, y a été ajouté le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe, structure *holding* de la nouvelle banque publique

(1) Avant les lois du 23 juillet 2010, deux lois organiques avaient prévu l'application de la nouvelle procédure pour la nomination du président de la commission indépendante sur le découpage électoral mentionnée à l'article 25 de la Constitution et pour les dirigeants des sociétés de télévision et de radio publiques (loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution ; loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France). Ces différentes nominations ont ensuite été intégrées à la loi organique du 23 juillet 2010 (voir infra).

(2) S'y ajoutent les nominations directement prévues dans la Constitution : Conseil constitutionnel (article 56), Conseil supérieur de la magistrature (article 65) et Défenseur des droits (article 71-1).

(3) En outre, une proposition de loi organique tendant à y ajouter le président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale (voir le rapport de M. Christian Assaf au nom de la commission des Lois, n° 1543, novembre 2013). Faute d'adoption de cette proposition de loi organique, un article de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, qui donnait compétence aux commissions des Finances pour rendre un avis sur la nomination du président de l'ARJEL, a été censuré par le Conseil constitutionnel dans une décision du 13 mars 2014 (n° 2014-690 DC, Loi relative à la consommation, cons. 88 et 89).

d'investissement, créée la même année⁽¹⁾. Le contrôle parlementaire de cette nomination remplace celui qui s'exerçait auparavant sur celle du président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO, auquel la BPI a succédé.

En octobre 2013, la loi organique sur la transparence de la vie publique a ajouté, à la liste des nominations concernées par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique⁽²⁾.

La loi organique n° 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public a supprimé, dans le tableau annexé à la loi organique du 23 juillet 2010 précitée, les présidents de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France. Ces trois présidents sont désormais, de nouveau, nommés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)⁽³⁾. En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré l'ajout à la liste du président de l'Institut national de l'audiovisuel (INA), au motif que « cette fonction n'entre pas dans le champ d'application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution »⁽⁴⁾.

Tirant les conséquences de la réforme ferroviaire⁽⁵⁾, la loi organique n° 2014-871 du 4 août 2014 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF a ajouté aux fonctions soumises au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution :

– le président du conseil surveillance de la SNCF (établissement public *holding* de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau) ;

– le président du directoire de la SNCF (par ailleurs président du conseil d'administration de SNCF Mobilités) ;

– le président délégué du directoire de la SNCF (par ailleurs président du conseil d'administration de SNCF Réseau).

Enfin, une proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale le 24 mars 2015, en instance d'examen par le Sénat, tend à élargir le champ du contrôle par les commissions parlementaires à la nomination du président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité, organisme dont la création est prévue dans le projet de loi pour la reconquête de la

(1) *Loi organique n° 2012-1557 du 31 décembre 2012 relative à la nomination du directeur général de la société anonyme BPI-Groupe.*

(2) *Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.*

(3) *Cette loi organique complète la loi « ordinaire » n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.*

(4) *Conseil constitutionnel, décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.*

(5) *Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.*

biodiversité, de la nature et des paysages, adopté le même jour par l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

**NOMINATIONS CONCERNÉES PAR LES AVIS PUBLICS DES COMMISSIONS
PARLEMENTAIRES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION ET DE LA
LOI ORGANIQUE n° 2010-837 DU 23 JUILLET 2010**

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Aéroports de Paris	Président-directeur général
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Président du conseil
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Président du conseil d'administration
Agence française de développement	Directeur général
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Président du conseil d'administration
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Directeur général
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Directeur général
Autorité de la concurrence	Président
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Président
Autorité des marchés financiers	Président
Autorité des normes comptables	Président
Autorité de régulation des activités ferroviaires	Président
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Président
Autorité de sûreté nucléaire	Président
Banque de France	Gouverneur
Caisse des dépôts et consignations	Directeur général
Centre national d'études spatiales	Président du conseil d'administration
Centre national de la recherche scientifique	Président
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Président
Commissariat à l'énergie atomique	Administrateur général
Commission de régulation de l'énergie	Président du collège
Commission de la sécurité des consommateurs	Président
Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (ligne ajoutée par la présente proposition de loi organique)	Président
Commission nationale du débat public	Président
Commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Président
Compagnie nationale du Rhône	Président du directoire
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Président
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôleur général
Électricité de France	Président-directeur général
La Française des jeux	Président-directeur général
Haut conseil des biotechnologies	Président
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Président
Haute Autorité de santé	Président du collège
Institut national de la recherche agronomique	Président
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Président

(1) Voir le rapport de Mme Anne-Yvonne Le Dain au nom de la commission des Lois, n° 2629, mars 2015.

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Directeur général
Institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Directeur général
Météo-France	Président-directeur général
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Directeur général
Office national des forêts	Directeur général
Société anonyme BPI-Groupe	Directeur général
La Poste	Président du conseil d'administration
Régie autonome des transports parisiens	Président-directeur général
SNCF	Président du conseil de surveillance Président du directoire Président délégué du directoire
Voies navigables de France	Président du conseil d'administration

Source : annexe à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

• D'autre part, la **loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010** relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution désigne les commissions permanentes compétentes pour procéder aux nominations.

Elle encadre également la procédure sur plusieurs points :

– sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale, l'audition est publique. Cela signifie que la réunion de la commission est ouverte à la presse et que ses travaux sont retransmis, en direct et en différé, sur le site internet de l'Assemblée nationale ;

– cette audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendu public ;

– à l'issue du vote en commission, le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées.

• Signalons, par ailleurs, que l'**article 29-1 du Règlement de l'Assemblée nationale** permet, sans l'imposer, la désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination.

Depuis la dernière modification du Règlement, par la résolution du 28 novembre 2014, ce rapporteur ne peut être issu que d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire. Telle a d'ailleurs été la pratique initiée au début de l'actuelle législature et constamment suivie au sein de notre commission des Lois depuis, pour la nomination :

– du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), sur le rapport de M. Guy Geoffroy (UMP), en décembre 2012 ;

– de deux membres du Conseil constitutionnel, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann (UMP), en février 2013 ;

– du président et d’un membre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, sur le rapport de M. Alain Tourret (RRDP), en décembre 2013 ;

– du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sur le rapport de M. Sébastien Huygue (UMP), en juillet 2014 ;

– du Défenseur des droits, sur le rapport de M. Guy Geoffroy (UMP), en juillet 2014 ;

– d’un membre du Conseil constitutionnel, sur le rapport de M. Guillaume Larrivé (UMP), en décembre 2014 ;

– de quatre membres du Conseil supérieur de la magistrature, sur le rapport de M. Guy Geoffroy (UMP), en janvier et février 2015 ⁽¹⁾.

En pratique, afin de préparer plus efficacement les auditions des personnalités proposées, les rapporteurs de la commission des Lois ont pris l’habitude de leur adresser un questionnaire détaillé. L’initiateur de cette pratique fut M. Alain Tourret, en décembre 2013, pour la nomination de M. Jean-Louis Nadal à la présidence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Les réponses à ce questionnaire furent transmises, avant l’audition de M. Nadal, à l’ensemble des membres de la commission des Lois.

Depuis juin 2014 ⁽²⁾, à l’initiative du signataire de ces lignes, les réponses écrites à ces questionnaires sont systématiquement rendues publiques, sur le site internet de l’Assemblée nationale ⁽³⁾.

Signalons par ailleurs que, dès qu’il en a eu l’occasion, votre rapporteur a cherché à faire en sorte, conformément à sa position constante depuis la révision constitutionnelle de 2008, qu’au simple *veto* dont disposent les commissions parlementaires soit préférée une véritable *approbation* des nominations à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés – dispositif dit des trois cinquièmes « positifs ».

Tel est ainsi le cas pour les deux membres de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique nommés, respectivement, par le président de

(1) *La commission des Lois s’est opposée, le 14 janvier 2015, à la nomination par le président de l’Assemblée nationale de M. Fabrice Hourquebie (voir sur ce point : Julie Benetti, « Premier veto parlementaire à une proposition de nomination », Constitutions, 2015, n° 1, p. 45). En conséquence, le président de l’Assemblée nationale a proposé la nomination de M. Guillaume Tusseau, à laquelle la commission des Lois a émis un avis favorable le 11 février 2015.*

(2) *Voir le compte rendu n° 66 de la commission des Lois du 18 juin 2014.*

(3) *Voir la page internet de la commission des Lois consacrée aux nominations : http://www.assemblee-nationale.fr/14/contrôle/nominations_com_lois.asp.*

l'Assemblée nationale et par le président du Sénat⁽¹⁾. Compte tenu de la lettre actuelle de l'article 13 de la Constitution, seules des nominations n'entrant pas dans le champ de cet article peuvent, à ce jour, être soumises à cette procédure plus exigeante et plus démocratique⁽²⁾.

II. LA SOUMISSION À L'AVIS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES DE LA NOMINATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

Le projet de loi relatif au renseignement, en cours de discussion au Parlement⁽³⁾, tend à mieux encadrer l'usage des techniques de renseignement par les services spécialisés en ce domaine. Il crée à cette fin une **Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)**.

Cette nouvelle autorité administrative indépendante (AAI), prévue aux futurs articles L. 831-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, se substitue à l'actuelle Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Elle est chargée de veiller à ce que les techniques de recueil de renseignement soient mises en œuvre dans le respect de la loi.

A. LES MISSIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

Aux termes du projet de loi, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 5 mai 2015, les missions et les attributions de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement sont importantes :

– la Commission reçoit communication de toutes les demandes et autorisations nécessaires à la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignement (accès administratifs aux données de connexion, interceptions de sécurité, sonorisation de lieux et de véhicules, captation d'images et des données informatiques, mesures de surveillance internationale). À ce titre, elle doit donner son avis, tantôt *a priori*, tantôt *a posteriori*, sur la mise en œuvre de ces techniques ;

(1) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. En application de ces dispositions, le 19 mai 2015, la majorité des trois cinquièmes des membres de la commission des Lois du Sénat n'a pas approuvé la nomination, par le président du Sénat, de M. Jean-Michel Lemoine de Forges au sein de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

(2) Une même approbation à la majorité des trois cinquièmes a été retenue à l'égard des membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) nommés par les présidents des assemblées parlementaires (article 4 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, modifié par la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public).

(3) Ce projet a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 5 mai 2015 et par le Sénat le 9 juin 2015. Une commission mixte paritaire, réunie le 16 juin 2015 à l'Assemblée nationale, est parvenue à élaborer un texte sur les discussions restant en discussion, qui sera prochainement soumis aux deux assemblées.

– la Commission dispose d'un accès permanent aux relevés, registres, renseignements collectés, transcriptions ou extractions, ainsi qu'aux dispositifs de traçabilité des renseignements collectés et aux locaux où sont centralisés ces renseignements ;

– la Commission est informée à tout moment, à sa demande, des modalités d'exécution des autorisations en cours ;

– la Commission peut demander au Premier ministre la transmission d'éléments nécessaires à l'accomplissement de ses missions et des rapports de l'inspection des services de renseignement, ainsi que des rapports des services d'inspection générale des ministères portant sur les services qui relèvent de leur compétence ;

– les membres de la Commission peuvent accéder, à des fins de contrôle, aux locaux des opérateurs de communications électroniques et des fournisseurs d'accès ou d'hébergement sur internet. Ils sont, ès qualités, habilités au secret de la défense nationale.

De sa propre initiative ou sur réclamation de toute personne y ayant un intérêt direct et personnel, la Commission procède au contrôle de la légalité des techniques de renseignement mises en œuvre par les services compétents. Elle peut être saisie par un agent des services de renseignement agissant comme un « lanceur d'alerte », afin de signaler des faits susceptibles de constituer une violation manifeste de la loi.

En cas d'irrégularité, la Commission recommande au Premier ministre qu'il y soit mis fin, par l'interruption de l'utilisation de la technique contestée et par la destruction des renseignements collectés. Si ses recommandations ne sont pas suivies d'effets, la Commission peut saisir le Conseil d'État. Elle peut produire des observations, écrites ou orales, devant ce dernier. Les pièces produites par les parties lui sont communiquées.

La Commission publie un rapport public annuel. Elle peut adresser à tout moment des observations au Premier ministre. Elle répond aux demandes d'avis du Premier ministre, des présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du président de la délégation parlementaire au renseignement. Elle peut échanger des informations avec l'Autorité de régulation des communications électroniques (ARCEP).

Dans le texte qu'il a adopté en première lecture le 9 juin 2015, le Sénat a conforté et élargi les prérogatives de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

En particulier, le Sénat a :

– précisé que l'accès de la Commission aux dispositifs de traçabilité et aux locaux serait, non seulement permanent, mais aussi « complet et direct » ;

– permis à la Commission de solliciter du Premier ministre tous les éléments relatifs à la mise en œuvre de techniques de renseignement qu'elle aurait découverte, sans que cette mise en œuvre ait été intégralement retracée dans les relevés et registres prévus à cet effet ;

– créé un délit pénal d'entrave sanctionnant ceux qui s'opposeraient à l'action de la Commission ;

– allégé les conditions de saisine de la Commission par toute personne.

Réunie à l'Assemblée nationale le 16 juin 2015, la commission mixte paritaire a, pour l'essentiel, consacré les pouvoirs ainsi reconnus à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

B. LA COMPOSITION DE LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

Dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire le 16 juin 2015, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est composée de neuf membres :

1° deux députés et deux sénateurs, désignés, respectivement, pour la durée de la législature par l'Assemblée nationale et pour la durée de leur mandat par le Sénat, de manière à assurer une représentation pluraliste du Parlement ;

2° deux membres du Conseil d'État, d'un grade au moins égal à celui de conseiller d'État, nommés par le vice-président du Conseil d'État ;

3° deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, nommés conjointement par le Premier président et par le Procureur général de la Cour de cassation ;

4° une personnalité qualifiée pour sa connaissance en matière de communications électroniques, nommée sur proposition du président de l'Autorité de régulation des communications électroniques (ARCEP).

Les modalités de désignation des membres (autres que la personnalité qualifiée) devront assurer l'égalité de représentation des hommes et des femmes.

Le président de la Commission est nommé par décret du président de la République parmi les membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation mentionnés aux 2° et 3°, soit quatre personnes.

La présente proposition de loi organique tend à prévoir que cette nomination par le chef de l'État ne pourra intervenir sans un avis préalable des commissions parlementaires compétentes.

C. LA NÉCESSITÉ D'UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR LA NOMINATION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT

Lors des débats à l'Assemblée nationale en première lecture, un consensus s'est dégagé pour renforcer les garanties entourant la nomination, par le président de la République, du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement : celle-ci mérite d'être soumise à l'avis préalable des commissions parlementaires, dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, selon lequel « une loi organique détermine les emplois ou fonctions (...) pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ».

Ainsi, lors de la première séance du 15 avril 2015, M. Guillaume Larrivé a souhaité, au nom du groupe UMP, que la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement soit « précédée d'un avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ». Dans le même sens, M. Guy Geoffroy, également du groupe UMP, a indiqué : « nous ne pouvons pas l'inscrire dans la loi et nous n'exigeons pas que ce soit fait maintenant, parce que cela relève d'une loi organique, mais j'insiste : il faudra saisir la première opportunité pour que, dans un texte organique, soient précisées les conditions dans lesquelles intervient la nomination du président du CNCTR. Ce serait un effet encore plus positif du travail que nous venons d'effectuer ». M. Pierre Lellouche a, quant à lui, estimé « indispensable » le vote d'une loi organique prévoyant l'avis des commissions parlementaires.

Le signataire de ces lignes, rapporteur du projet de loi, a adhéré sans réserve à ces propositions : « il me paraît en effet logique d'élargir, comme nous l'avons fait à chaque fois que nous en avons eu la possibilité depuis le début de cette législature, la portée de l'article 13 [de la Constitution] (...). En commission des lois, nous avons par ailleurs apporté un démenti à l'argument, souvent évoqué lors de la précédente législature, selon lequel la majorité pour empêcher une nomination était difficilement atteignable. Il existe désormais un précédent, puisqu'un membre du Conseil supérieur de la magistrature n'a pas recueilli l'assentiment de la commission des Lois »⁽¹⁾.

(1) M. Jean-Jacques Urvoas, *Assemblée nationale, première séance du 15 avril 2015. Sur le précédent de la nomination au Conseil supérieur de la magistrature, voir infra le commentaire de l'article unique de la présente proposition de loi organique.*

Lors de la même séance, Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, a déclaré que le Gouvernement considérait que la procédure de l'article 13 de la Constitution apportait, pour les nominations à la tête d'autorités administratives indépendantes, « une plus grande solidité démocratique ».

En conséquence, votre rapporteur a suggéré que l'initiative du texte organique, nécessaire à l'élargissement du champ de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, émane des parlementaires eux-mêmes, à l'instar de plusieurs précédents similaires – ainsi des propositions de loi organique relatives aux dirigeants de BPI-Groupe, de la SNCF ou de la future Agence française pour la biodiversité. En accord avec nos collègues du Sénat, ce sont finalement MM. Jean-Pierre Raffarin et Philippe Bas qui, le 7 mai 2015, ont déposé la présente proposition de loi organique, alors que la seconde chambre se trouvait saisie du projet de loi relatif au renseignement.

Les missions confiées à la nouvelle Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement font de sa présidence une fonction particulièrement importante « pour la garantie des droits et libertés », au sens de l'article 13 de la Constitution.

La Commission aura, en effet, un rôle essentiel de surveillance de l'usage des différentes techniques de renseignement, dont le champ est notablement plus large que celui de l'actuelle Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) – dont la présidence n'est aujourd'hui pas soumise à la procédure de l'article 13, en dépit de la préconisation formulée en 2007 par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par M. Édouard Balladur. En 2009, lors de la discussion du projet de loi organique mettant en œuvre les nouvelles dispositions constitutionnelles, votre rapporteur, alors dans l'opposition, avait d'ailleurs proposé d'inclure la CNCIS dans le champ de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 ⁽¹⁾.

Le président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, quant à lui, sera le premier destinataire des demandes d'autorisation de mise en œuvre de techniques de renseignement. En cas de partage des voix au sein de la Commission, il disposera d'une voix prépondérante.

(1) Amendement n° 5 présenté par M. Jean-Jacques Urvoas et l'ensemble des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, rejeté en séance publique le 29 septembre 2009. La majorité parlementaire de l'époque avait considéré que la procédure de liste conjointe soumise au président de la République par le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour de cassation était « suffisante pour garantir l'indépendance ainsi que la compétence des personnes nommées à ces fonctions » (rapport de M. Charles de la Verpillière au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, n° 1922 et 1923, septembre 2009). Le même raisonnement a prévalu à propos de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), dont le président est choisi par le président de la République sur une liste de six membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, établie conjointement par le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes (article L. 2312-2 du code de la défense nationale).

L'interdiction de l'exercice de tout mandat électif et de toute activité professionnelle témoigne également de l'importance que le législateur a souhaité conférer à la fonction de président de la Commission.

En application de la présente proposition de loi organique, si la nomination à la présidence de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement se heurtait, après l'audition publique de la personnalité pressentie, à un avis négatif des commissions parlementaires à la majorité des trois cinquièmes, la personnalité concernée demeurerait simple membre de la Commission et le choix du président de la République devrait alors se reporter sur l'un des autres membres issus du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ⁽¹⁾, qui serait à son tour soumis à la procédure d'avis prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Votre rapporteur rappelle que, parmi les nominations présidentielles qui font déjà l'objet de cette procédure, beaucoup d'entre elles interviennent *sur proposition* d'une autre autorité : il peut s'agir, par exemple, du Premier ministre (ARCEP), de ministres (OFPRA), d'un conseil d'administration (ADEME, EDF), du président d'un conseil d'administration (ANDRA, IRSN) ou d'un conseil de surveillance (SNCF, Compagnie nationale du Rhône) ⁽²⁾.

Par ailleurs, il convient de relever que le **projet de loi relatif au renseignement** a d'ores et déjà été modifié, par coordination avec la présente proposition de loi organique, lors de la première lecture au Sénat : à l'initiative de son président, M. Philippe Bas, rapporteur du projet de loi, la commission des Lois du Sénat a inséré un **article 1^{er} bis A**, tirant les conséquences du dispositif ici proposé. Ainsi, le tableau annexé à la loi ordinaire n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution serait complété, afin d'y préciser que **la commission compétente pour délivrer son avis, sur la nomination envisagée par le chef de l'État est celle chargée des libertés publiques, c'est-à-dire la commission des Lois de chaque assemblée**. Cette même référence aux libertés publiques est aujourd'hui retenue pour la désignation du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

(1) Soit cinq autres membres dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ou trois autres membres dans le texte adopté par le Sénat en première lecture.

(2) ARCEP : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ; OFPRA : Office français de protection des réfugiés et des apatrides. ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; EDF : Électricité de France. ANDRA : Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs ; IRSN : Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 17 juin 2015, la Commission examine, sur le rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (n° 2855).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Pascal Popelin. Le projet de loi relatif au renseignement, adopté à une très large majorité par notre Assemblée le 5 mai dernier, a fait l'objet d'un accord également large au sein de la commission mixte paritaire qui s'est tenue hier. Députés et sénateurs ont donc trouvé le point d'équilibre qui nous permettra assurément, le 24 juin prochain, d'adopter définitivement ce texte important, lequel pourra ainsi entrer en vigueur rapidement. Comme vous, je m'en réjouis.

L'objectif du projet de loi sur le renseignement est de doter enfin notre pays d'un cadre juridique applicable aux différentes techniques nécessaires aux services chargés de la sécurité de nos concitoyens et de la défense des intérêts de la France. Il en précise les finalités, les moyens, les conditions d'utilisation de ces derniers et bien sûr, les modalités de contrôle qui doivent en découler.

Parmi les dispositifs de contrôle instaurés par le texte, une pièce maîtresse est la CNCTR, qui remplacera la CNCIS créée par la loi du 10 juillet 1991, mais en bénéficiant de prérogatives et de moyens renforcés.

Au cours de nos débats, un consensus s'est dégagé sur le principe proposé par le Gouvernement : la nomination par le président de la République du président de la future CNCTR parmi ceux de ses membres qui seront issus du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Mais nous nous sommes aussi accordés sur le fait que cette nomination devrait préalablement recueillir l'avis des commissions parlementaires compétentes, dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Car la CNCTR sera chargée d'importantes missions de surveillance et de contrôle de l'usage des différentes techniques de renseignement. En effet, nous avons considérablement renforcé ses pouvoirs et ses possibilités d'investigation, précisé les modalités d'organisation de ses travaux et le rôle essentiel qu'y jouera celle ou celui qui aura la lourde tâche de la présider. On sait combien la présidence imprime sa marque à ce type d'autorité et en détermine l'indépendance. Raison pour laquelle l'indépendance du président lui-même, qui disposera d'une voix prépondérante en cas de partage des votes, doit être au-dessus de tout soupçon.

Seule une loi organique peut soumettre une nomination aux dispositions de l'article 13. Voilà pourquoi la présente proposition de loi organique a été

déposée au Sénat le 7 mai dernier par MM. Jean-Pierre Raffarin et Philippe Bas, respectivement président de la délégation parlementaire au renseignement pour 2015 et président de la commission des Lois du Sénat et rapporteur pour le projet de loi relatif au renseignement. Les sénateurs l'ont adoptée le 9 juin.

Conformément à l'esprit de large rassemblement qui a présidé à nos débats sur ces questions d'intérêt national, y compris hier au sein de la commission mixte paritaire, les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen suivront l'avis de notre rapporteur, qui nous propose d'adopter cette proposition de loi organique en l'état.

Ce sera une garantie supplémentaire d'indépendance de la CNCTR, dont nous souhaitons qu'elle soit installée aussitôt que possible après la promulgation de la loi sur le renseignement.

M. Guillaume Larrivé. Le groupe Les Républicains votera lui aussi cette proposition de loi organique, que nous avons appelée de nos vœux lors de l'examen en séance publique du projet de loi relatif au renseignement. Nous avons d'ailleurs alors regretté que le Gouvernement n'ait pas présenté lui-même un projet de loi organique tendant à soumettre la nomination du président de la CNCTR aux conditions prévues par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Cet oubli est réparé par ce texte sénatorial, qui sera, je n'en doute pas, votée de façon consensuelle par l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne plus généralement l'article 13, la révision constitutionnelle de 2008, qui n'avait malheureusement pas été approuvée aussi largement que l'on aurait pu l'espérer, a permis, à l'initiative du président de la République de l'époque, Nicolas Sarkozy, de renforcer les droits du Parlement sur cette question majeure. Le président de la République demeure l'autorité de nomination aux postes les plus essentiels à la marche de l'État, mais le fait que le Parlement soit associé à cette nomination, à laquelle il peut s'opposer à la majorité des trois cinquièmes des deux commissions, représente un véritable progrès dans l'histoire de la V^e République. Je suis heureux que ce point fasse désormais consensus.

Deux interrogations néanmoins. D'abord, sur le champ d'application de l'article 13, à propos duquel nous ne ferons sans doute pas l'économie d'une réflexion globale. Pour l'instant, nous procédons au cas par cas, texte après texte, mais bien des questions se posent : ainsi, dans le domaine de l'audiovisuel, c'est plutôt une régression que nous avons constatée au cours des dernières années, puisque le président de France Télévisions, qui était nommé selon cette procédure au cours du précédent quinquennat, ne l'est plus.

Ensuite, dans un cadre non plus organique mais constitutionnel, faudra-t-il, comme le suggérait le président Urvoas, passer un jour aux trois cinquièmes « positifs » ? J'y suis personnellement favorable, persuadé que

l'autorité des personnes nommées par le président de la République n'en serait pas affaiblie, mais au contraire renforcée par une forme de consensus pluraliste.

M. Patrick Mennucci. Monsieur le président, aurons-nous une communication sur les conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif au renseignement.

M. Dominique Raimbourg, président. Vous aurez toutes les précisions nécessaires pour la semaine prochaine, lorsque le texte reviendra pour examen en séance.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Je rejoins Guillaume Larrivé : ce n'est pas la première fois qu'il est nécessaire de recourir à une proposition de loi organique pour modifier ainsi le dispositif de désignation. Je songe par exemple, s'agissant de la SNCF, au « rattrapage », pour ainsi dire *in limine litis*, que nous avons opéré grâce à vous, monsieur le Président. Le Gouvernement semble ne pas prendre d'initiative à cet égard. Qu'est-ce que cela signifie ? Sommes-nous en train d'élaborer une pratique nouvelle qui fait en quelque sorte jurisprudence, ou est-ce dû au hasard des circonstances ? Allons-nous conserver cette initiative ? Ne peut-on envisager systématiquement une telle loi organique dès lors qu'un dispositif législatif qui la nécessiterait est destiné à aboutir ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. Vous avez raison : depuis 2012, toutes les extensions sont, je crois, venues du Parlement. On peut d'ailleurs y voir une manifestation de sa détermination à garantir ses prérogatives, que le Gouvernement ne serait pas enclin à lui reconnaître. En débattant de la loi organique de 2010, nous nous étions d'ailleurs interrogés sur le périmètre de la procédure visée à l'article 13. Aujourd'hui, une quarantaine de structures en relèvent, mais le critère d'inclusion est largement subjectif. La seule diminution de ce périmètre que nous ayons enregistrée a consisté à retirer de la liste les dirigeants de l'audiovisuel public. Les ajouts, eux, résultent de la création d'une structure. Et, en la matière, le rythme est soutenu : quand le Parlement ne crée qu'une autorité administrative indépendante, c'est que l'année est mauvaise !

La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de loi organique.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

(tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution)

Instauration d'un avis public des commissions parlementaires sur la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

Cet article vise à modifier le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, afin d'y inclure le président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

En conséquence, la nomination à cette fonction par le président de la République interviendra après l'avis public des commissions parlementaires compétentes, rendu à l'issue d'une audition publique de la personnalité pressentie. En application de l'article 13 de la Constitution, le président de la République devra renoncer à la nomination envisagée si l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. À ce jour, un tel cas de figure ne s'est jamais présenté ⁽¹⁾.

En application de l'article 1^{er} *bis* A du projet de loi relatif au renseignement, dans sa rédaction adoptée par le Sénat le 9 juin 2015 ⁽²⁾, les commissions parlementaires concernées seraient celles compétentes en matière de libertés publiques, c'est-à-dire les commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Aucune disposition relative à l'entrée en vigueur n'étant prévue, la future loi organique sera applicable dès sa publication.

*

* *

La Commission adopte à l'unanimité l'article unique sans modification.

(1) En revanche, le 14 janvier 2015, la commission des Lois de l'Assemblée nationale s'est opposée à la nomination, par le président de l'Assemblée nationale, de M. Fabrice Hourquebie en qualité de membre du Conseil supérieur de la magistrature (avis donné en application de l'article 65, alinéa 2, de la Constitution). En outre, le 19 mai 2015, dans une procédure ne mettant pas en œuvre une disposition constitutionnelle, la majorité des trois cinquièmes des membres de la commission des Lois du Sénat n'a pas approuvé la nomination, par le président du Sénat, de M. Jean-Michel Lemoyne de Forges au sein de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

(2) Rédaction adoptée sans modification par la commission mixte paritaire, le 16 juin 2015.

*Par conséquent, l'ensemble de la proposition de loi organique est **adopté sans modification**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi organique relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (n° 2874), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par la Commission
Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution	Proposition de loi organique relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement	Proposition de loi organique relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
<i>Tableau annexé. —</i>	Article unique	Article unique
Commission de la sécurité des consommateurs : Président	Après la vingt-troisième ligne du tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, est insérée une ligne ainsi rédigée :	<i>(Sans modification)</i>
Commission nationale du débat public : Président	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement : Président	
.		

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Néant