



N° 3648

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 janvier 2007.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES  
SUR LE PROJET DE LOI (n° 2277 rectifié) *modifiant les articles 414-8 et 414-9 du code pénal*

PAR M. MARC FRANCINA,

Député.

---



## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	7
<i>Article premier : Protection contre les actes commis au préjudice de l'organisation     du traité de l'Atlantique Nord</i> .....	7
<i>Article 2 : Poursuite des atteintes aux secrets commises à l'égard d'informations     échangées en vertu d'accords de sécurité ou dans le cadre de l'Union européenne</i> .....	9
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	13



## INTRODUCTION

Le partage des informations entre services de différents États tend à prendre une importance déterminante dans le domaine du renseignement. Le caractère transnational des menaces, tout particulièrement en matière de terrorisme, fait qu'aucun État européen ne peut envisager d'y répondre efficacement de manière isolée.

La confiance entre services a toujours été un élément clé de la qualité de l'intensité des échanges de données. Si une telle relation ne se décrète pas, elle suppose toutefois au minimum l'appui de dispositions garantissant aux États étrangers que leurs secrets bénéficieront du même degré de protection pénale que les secrets nationaux. De ce point de vue, le code pénal dans sa rédaction actuelle comprend des dispositions insuffisantes. Les articles 414-8 et 414-9 protègent seulement les puissances signataires du traité de l'Atlantique Nord et les informations échangées dans le cadre de l'accord franco-suédois du 22 octobre 1973.

L'intensification des échanges d'informations, qui s'est traduite par la signature de nombreux accords bilatéraux, l'évolution du rôle de l'OTAN et l'émergence d'instances chargées du renseignement au sein de l'Union européenne conduisent à proposer une nouvelle rédaction de ces articles, convenant davantage aux réalités présentes.



## EXAMEN DES ARTICLES

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 31 janvier 2007.

*Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1, présentées par M. Alain Bocquet et les membres du groupes des député-e-s communistes et républicains, la commission est passée à l'examen des articles du projet de loi.*

### *Article premier*

#### **Protection contre les actes commis au préjudice de l'organisation du traité de l'Atlantique Nord**

(article 414-8 du code pénal)

Le présent article a pour objet d'étendre à l'organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) la protection dont bénéficient déjà les puissances signataires de ce traité contre les actes de trahison et d'espionnage ainsi que les atteintes au secret de la défense nationale.

La rédaction actuelle rend en effet punissables les actes énumérés aux articles 411-1 à 411-11 et 413-1 à 413-12 du code pénal lorsqu'ils sont commis au préjudice de ces puissances. Pour la trahison et l'espionnage, il s'agit de la livraison de tout ou partie du territoire national, de forces armées ou de matériel à une puissance étrangère (articles 411-2 et 411-3), des intelligences avec une puissance étrangère (articles 411-4 à 411-5), de la livraison d'informations à une puissance étrangère (articles 411-6 à 411-8), du sabotage (article 411-9), de la fourniture de fausses informations (article 411-10) et de la provocation aux infractions précitées lorsqu'elles constituent des crimes (article 411-11). Sont également concernées les atteintes à la sécurité des forces armées et aux zones protégées intéressant la défense nationale (articles 413-1 à 413-7) et les atteintes au secret de la défense nationale (articles 413-9 à 413-12).

Le champ de ces infractions n'est pas modifié. En revanche, l'Alliance en tant que personne morale <sup>(1)</sup> bénéficierait désormais du même degré de protection que les États qui la composent.

Le fait que la protection accordée contre les actes d'espionnage, de trahison et d'atteintes au secret ait concerné pendant longtemps les seules puissances signataires du traité s'explique largement par la nature même de la fonction de renseignement au sein de l'OTAN. L'organisation ne dispose pas de

---

(1) L'article IV de la convention sur le statut de l'OTAN, des représentants nationaux et du personnel international, signée à Ottawa le 20 septembre 1951, stipule que l'organisation possède la personnalité juridique.

son propre service de renseignement, mais joue un certain rôle dans la coordination de la production de renseignements par les services nationaux et dans leur diffusion. L'encadré ci-après résume l'organisation institutionnelle du renseignement dans l'OTAN.

Au sein de l'état-major international (EMI), la division renseignement apporte un soutien quotidien en matière de renseignement stratégique au secrétaire général, au conseil de l'Atlantique Nord, au comité des plans de défense, au comité militaire et à d'autres organismes de l'OTAN, tels que des éléments de l'EMI, le comité politique et le centre sur les armes de destruction massive. Cette division doit s'en remettre aux pays et aux commandements de l'OTAN pour ses besoins de base en matière de renseignement, puisqu'elle n'exerce aucune fonction et n'est investie d'aucune attribution propre en la matière. Sur la base des contributions qu'elle reçoit, elle joue le rôle d'organisme central de coordination, rassemblant et évaluant les données du renseignement avant de les diffuser au sein du siège de l'OTAN ainsi qu'aux commandements, organismes, organisations et pays de l'OTAN. Outre le soutien habituel qu'elle fournit en matière de renseignement, la division gère et coordonne la production et la diffusion des appréciations « renseignement stratégique » de l'OTAN, des documents sur la politique du renseignement et des documents de base du renseignement, ainsi que la tenue de bases de données choisies et de services numériques d'échange d'informations du renseignement.

Elle remplit également des fonctions stratégiques d'alerte et de gestion des crises et organise la liaison avec d'autres organismes de l'OTAN ou des pays qui exécutent des fonctions du renseignement spécialisées et d'autres activités connexes. En résumé, la division renseignement, appuyée par les pays et commandements de l'OTAN, informe en permanence les organismes principaux de l'Alliance, aide le comité militaire à formuler des avis militaires à l'intention des autorités politiques, fournit le fondement en matière de renseignement qui permet d'orienter la composition, l'organisation et les opérations des forces de l'OTAN, et accomplit un vaste éventail de tâches à l'appui des rôles politiques et de défense de l'OTAN.

*Source : OTAN.*

Cette structure peut conduire l'OTAN à détenir en propre des informations classifiées. De plus, l'évolution des missions de l'Alliance (lutte antiterroriste et interventions extérieures) la conduit à mettre davantage l'accent sur le renseignement et son analyse.

Le dispositif proposé par le présent article prend mieux en compte cette réalité. Il permet de réprimer les éventuels crimes et délits précités commis par des membres des forces françaises engagées sous commandement de l'OTAN et élargit la protection assurée aux informations classifiées.

\*

\*       \*

La commission a *adopté* cet article sans modification.

*Article 2*

**Poursuite des atteintes aux secrets commises à l'égard d'informations échangées en vertu d'accords de sécurité ou dans le cadre de l'Union européenne**

Dans sa rédaction actuelle, l'article 414-9 du code pénal a un objet des plus limités : il se borne à assurer la protection pénale des informations faisant l'objet de l'accord de sécurité relatif à certains échanges d'informations à caractère secret entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Suède, signé à Stockholm le 22 octobre 1973. Le présent article propose d'en étendre considérablement la portée, d'une part, en visant de manière générale les accords de sécurité conclus avec un ou des États étrangers ou une organisation internationale et, d'autre part, en offrant une protection accrue aux informations classifiées échangées entre la France et une institution ou un organe de l'Union européenne.

● Depuis la signature de l'accord de Stockholm précité, de nombreux accords bilatéraux de sécurité relatifs à la protection d'informations classifiées ont été conclus. Il importe d'accorder une protection pénale vis-à-vis des atteintes qui pourraient être portées au secret de ces informations. Le tableau ci-après récapitule les différents accords bilatéraux conclus.

**LISTE DES ACCORDS DE SÉCURITÉ BILATÉRAUX**

<b>Accords publiés <sup>(1)</sup></b>	<b>Accords non publiés</b>
Afrique du sud – 31/07/2001	Argentine – 12/03/1986
Allemagne – 01/02/1962 et 15/03/2005	Autriche – 07/03/1988
Australie – 15/07/1985	Brésil – 02/10/1974
Belgique – 19/07/1974	Grèce – 08/03/1977
Canada – 10/02/1988	Malaisie – 10/03/1997
Corée du sud – 06/03/2000	Norvège – 21/05/1974
Danemark – 10/07/1985	Pakistan – 12/11/1997
Espagne – 22/02/1989	Pays-Bas – 28/07/1992
Estonie – 17/09/2005	Singapour – 02/07/1999 – (modifié le 27/09/2004)
États-Unis – 07/09/1977	Turquie – 24/09/1992
Finlande – 28/09/2004	
Hongrie – 23/02/1998	
Portugal – 10/01/2005	
République Tchèque – 15/02/2005	
Royaume-Uni – 09/02/2001	
Russie – 18/12/2000	
Slovaquie – 20/03/1997	
Suède – 22/10/1973	
Ukraine – 07/12/1999	

*(1) Seuls les accords régulièrement publiés bénéficient d'une protection pénale.*

*Source : ministère de la défense*

Il convient d'ajouter à cette liste des accords associant plusieurs Etats membres d'organisations internationales. Il s'agit de :

– l'accord de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, signé le 28 mars 1995 (publié par le décret n° 2003-219 du 14 mars 2003) ;

– l'accord entre les États parties à la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne (ASE) et l'ASE, concernant la protection et l'échange d'informations classifiées, signé le 19 août 2002 (publié par le décret n° 2004-695 du 8 juillet 2004) ;

– l'accord de sécurité de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement, signé le 24 septembre 2004 (publié par le décret n °2006-915 du 25 juillet 2006).

La nouvelle rédaction proposée par le 1° de l'article 414-9 est générale et permet de couvrir l'ensemble des accords régulièrement approuvés et publiés, présents et à venir.

● Le 2° de l'article 414-9 permettra pour sa part d'accorder une meilleure protection aux informations échangées entre la France et une institution ou un organe de l'Union européenne, sous réserve que ces informations aient été classifiées en vertu des règlements de sécurité de ces derniers publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE).

Cette mesure est d'autant plus nécessaire qu'après les attentats de Madrid, l'une des priorités de l'Union est l'intensification des échanges d'informations en vue de lutter contre la menace terroriste. Outre l'échange d'informations provenant des services nationaux, l'Union dispose en propre de plusieurs outils pour renforcer la coopération opérationnelle entre États membres : l'Office européen de police (Europol), l'unité de coopération judiciaire (Eurojust), les équipes communes d'enquête et, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2005, l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures. De plus, un coordinateur européen de la lutte contre le terrorisme a été nommé <sup>(1)</sup>. Il doit renforcer la cohérence de l'action de l'Union en matière de terrorisme, en particulier entre les différents piliers. Il est représentant personnel du secrétaire général du Conseil et haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), M. Javier Solana.

En ce qui concerne le dispositif de protection des informations classifiées au sein de l'Union européenne, le conseil de l'Union européenne a adopté son règlement de sécurité dans une décision du 19 mars 2001 (2001/264/CE). Cette décision établit les normes de confidentialité nécessaires pour protéger les intérêts de l'Union et de ses États membres, en particulier dans le cadre de la PESC. La première partie du règlement pose les principes de base et les normes de sécurité minimales. Les informations classifiées de l'Union européenne sont définies comme « *tout matériel et toute information dont la divulgation non autorisée porterait atteinte à des degrés divers aux intérêts de l'Union européenne, ou à ceux d'un ou de plusieurs de ses États membres, que ces informations aient leur origine à l'intérieur de l'Union européenne ou dans les États membres, des États tiers ou des organisations internationales* ». Les mesures de sécurité doivent s'appliquer à toutes les personnes ayant accès à des informations classifiées, aux moyens de transmission des informations classifiées, à tous les locaux contenant de telles informations et aux installations importantes.

---

(1) Il s'agit du Néerlandais Gijss de Vries.

La deuxième partie du règlement de sécurité précise les responsabilités du secrétaire général/haut représentant pour la PESC et des États membres. Elle détermine les degrés de classification et les règles qui leur sont applicables. Elle précise que « *l'accès aux informations classifiées de l'Union européenne n'est autorisé qu'aux personnes ayant besoin d'en connaître pour l'exercice de leurs fonctions ou l'accomplissement de leur mission. L'accès aux informations très secret UE/top secret, secret UE et confidentiel UE n'est autorisé qu'aux personnes en possession de l'habilitation de sécurité correspondantes* ».

S'agissant de la transmission d'informations classifiées aux autres institutions, la Commission européenne a adopté le 29 novembre 2001 son règlement de sécurité sur la base des principes énoncés dans le règlement de sécurité du Conseil <sup>(1)</sup>. De plus, le Conseil et le Parlement européen ont conclu le 20 novembre 2002 un accord concernant l'accès du Parlement aux documents sensibles du Conseil. Il fixe les conditions dans lesquelles le Parlement peut être informé des documents du Conseil classés confidentiel, secret et top secret.

Enfin, les règlements de sécurité du Conseil et de la Commission prévoient que toute personne engagée dans une compromission d'informations classifiées de l'Union européenne est passible de sanctions disciplinaires sans préjudice de poursuites en justice. Ces poursuites ne peuvent toutefois intervenir que dans les États membres et selon la législation nationale.

• De ce point de vue, on notera que le champ des infractions est élargi par rapport au texte actuel. Seront désormais également applicables les articles 411-9 (sabotage), 411-10 (fourniture de fausses informations) et 411-11 (provocation aux crimes de trahison d'espionnage) du code pénal. Sera aussi pris en compte l'article 413-9 du même code, qui définit le secret de la défense nationale et prévoit les niveaux de classification des informations concernées.

\*

\*        \*

La commission a *adopté* cet article sans modification.

Elle a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi sans modification.

**En conséquence, la commission de la défense nationale et des forces armées demande à l'Assemblée nationale d'adopter sans modification le projet de loi n° 2277 rectifié.**

---

(1) Décision du Parlement européen du 23 octobre 2002 relative à la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel concernant l'accès du Parlement à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, publiée au JOUE du 30 novembre 2002.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<b>Code pénal</b>	<b>Projet de loi modifiant les articles 414-8 et 414-9 du code pénal</b>	<b>Article premier</b>
<i>Art. 414-8.</i> - Les dispositions des articles 411-1 à 411-11 et 413-1 à 413-12 sont applicables aux actes visés par ces dispositions qui seraient commis au préjudice des puissances signataires du traité de l'Atlantique-Nord.	L'article 414-8 du code pénal est remplacé par les dispositions suivantes :  « <i>Art. 414-8.</i> - Les dispositions des articles 411-1 à 411-11 et 413-1 à 413-12 sont applicables aux actes mentionnés par ces dispositions qui seraient commis au préjudice :  « 1° Des puissances signataires du traité de l'Atlantique Nord ;  « 2° De l'organisation du traité de l'Atlantique Nord. »	Sans modification
<i>Art. 414-9.</i> - Les dispositions des articles 411-6 à 411-8 et 413-10 à 413-12 sont applicables aux informations faisant l'objet de l'accord de sécurité relatif à certains échanges d'informations à caractère secret entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Suède, signé à Stockholm le 22 octobre 1973.	<b>Article 2</b>  L'article 414-9 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :  « <i>Art. 414-9.</i> - Les dispositions des articles 411-6 à 411-11 et 413-9 à 413-12 sont applicables :	<b>Article 2</b>  Sans modification

**Texte en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Propositions de la Commission**

—

« 1° Aux informations échangées en vertu d'un accord de sécurité relatif à la protection des informations classifiées conclu entre la France et un ou des États étrangers ou une organisation internationale régulièrement approuvé et publié ;

« 2° Aux informations échangées entre la France et une institution ou un organe de l'Union européenne et classifiées en vertu des règlements de sécurité de ces derniers qui ont fait l'objet d'une publication au Journal officiel de l'Union européenne. »