

Paris, le 21 mars 2023

Questionnaire pour l'audition de M. Gilles Andréani, personnalité que le Président de la République envisage de nommer à la Présidence de la Commission du secret de la Défense nationale (CSDN)

I. Questions générales

1. En quoi vos qualifications et vos expériences professionnelles vous permettent-elles de disposer des compétences nécessaires pour assurer les fonctions de président-de la CSDN ?

Pendant les années que j'ai passées en détachement aux ministères des affaires étrangères et de la défense entre 1986 et 2005, je me suis principalement occupé de questions de sécurité internationale. De mai 2018 à février 2023, j'ai présidé la quatrième chambre de la cour des comptes, en charge notamment du contrôle des ministères de l'intérieur, des armées, des services du Premier ministre et de la présidence de la République. A ces divers titres, j'ai eu à connaître d'informations classifiées et à travailler avec les administrations responsables de leur production.

Je connais donc les exigences de protection du secret de la défense nationale et les contraintes qui s'y attachent. Cependant, j'appartiens à la cour des comptes, institution dont la mission constitutionnelle est de contrôler les administrations, d'informer les citoyens et d'éclairer le débat public.

Il y a entre ces deux séries d'exigences un équilibre à respecter, qui ne diffère pas, dans son esprit, de celui que la loi (art L2312-7) demande à la commission du secret de la défense nationale de trouver lorsqu'elle rend ses avis. J'estime donc que mon parcours m'a préparé sur le fond à contribuer à sa mission.

Sur la méthode, la commission, sans être une juridiction, s'y apparente par sa composition et son mode de décision. L'indépendance, la collégialité, l'impartialité, le respect pour le service de la justice, sont des principes que je me suis efforcé de mettre en œuvre à la cour des comptes, et qui doivent présider aux travaux de la commission. J'estime, sur ce plan également, y être préparé.

2. Quelles sont vos priorités pour votre éventuel mandat en tant que président de la CSDN ?

Exercer pleinement et dans les meilleures conditions d'efficacité les missions que la loi assigne à la CSDN : c'est-à-dire témoigner que si des informations doivent rester classifiées, c'est bien en vertu de nécessités tirées de la protection des intérêts fondamentaux de la Nation et de rien d'autre.

Au-delà de cette proposition générale, il faut observer que la commission est un organisme de nature collégiale, et que je ne connais pas de l'intérieur. A ce double titre, il serait présomptueux de ma part d'avancer quelque chose qui ressemblerait à un programme, d'autant que le travail remarquable réalisé par M. Jean-Pierre Bayle, le précédent président de la

commission, ainsi que ses membres et son secrétariat, a conforté de façon sensible son autorité et son efficacité au cours des dernières années.

Je me bornerai donc à faire miens deux objectifs. Le premier est de raccourcir le délai qui s'écoule entre la demande de déclassification émanant de l'autorité judiciaire ou du parlement et le moment où la commission est saisie pour avis de cette demande par l'autorité administrative à laquelle elle a été adressée. Ce délai était en moyenne de 119 jours en 2013-2015, 114 en 2016-2018, 188 en 2019-2021 et était encore de 123 jours en 2022, avec des écarts très importants entre les administrations en cause. Même en faisant la part de l'allongement des délais dû à la pandémie de Covid, c'est encore beaucoup trop, surtout au regard des premières années de fonctionnement de la Commission où il ne dépassait guère 60 jours. Cette anomalie doit être corrigée et je m'y emploierai en priorité.

Un second objectif est de faire mieux connaître la commission et son rôle. Il ne s'agit pas de développer la communication de la commission sur ses avis, qui sont déjà publics et dont l'objet-même exclut qu'ils fassent l'objet de commentaires de sa part. En revanche, il y a sans doute une marge de progrès pour la communication institutionnelle sur la Commission et ses missions, qui pourrait être exploitée.

3. L'origine des demandes de déclassification dont est saisie la CSDN ainsi que les compétences de ces membres ont sensiblement évolué depuis 1998. Quel regard rétrospectif portez-vous sur le rôle de la CSDN depuis sa création, et quelles seraient les éventuelles évolutions de la commission que vous souhaiteriez voir réalisées lors de votre mandat ?

L'origine des demandes de déclassification est restée jusqu'à très récemment la même, c'est-à-dire les juridictions et, d'abord, les juridictions judiciaires (271 sur 303 saisines depuis l'origine selon le dernier rapport d'activité triennal publié en 2022). Le même rapport observe deux tendances qui méritent d'être relevées : la part croissante des demandes adressées aux services de renseignement (39 sur 44 pour la période 2020-2022) et une montée des demandes liées à des contentieux relatifs à des refus d'habilitation devant la juridiction administrative.

Les missions et les prérogatives de la Commission n'ont évolué qu'à deux reprises depuis sa création en 1998. En 2009, la réforme du code de procédure pénale a ajouté la participation de son président aux perquisitions entreprises dans les locaux abritant des informations protégées. La loi n° 2015-917 actualisant la programmation militaire pour les années 2015-2019 a étendu au Parlement la faculté d'accéder, selon la même procédure que les juridictions, à des informations classifiées. Cette faculté n'a pas été utilisée jusqu'au début de cette année, où une première demande a été formulée par le président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale. La Commission du secret de la défense nationale a rendu, sur les documents visés par cette demande, un avis qui sera publié dans les jours qui viennent.

La nature et l'origine des demandes ne dépendent pas de la Commission. Je n'ai pas d'observations à formuler à cet égard, sinon pour estimer par principe que la faculté de saisine parlementaire est un progrès. Cependant, c'est au Parlement qu'il revient d'y recourir.

Plus généralement, la Commission, en 25 ans d'existence, s'est établie solidement comme une autorité indépendante qui contribue au bon fonctionnement du service de la justice, et à l'équilibre entre, d'une part le besoin qui est le sien d'accéder aux informations nécessaires à la manifestation de la vérité et à l'exercice des droits de la défense, et d'autre part les exigences de protection du secret de la défense nationale. Son rôle compense le caractère discrétionnaire

de la décision de classifier, comme cela a été reconnu par le Conseil constitutionnel saisi d'une QPC sur la conformité à la constitution du régime de protection du secret de la défense nationale (décision n°2011-192 QPC). La Commission pratique une grande transparence, par la publicité de ses avis et leur contenu.

Son bilan est donc très positif et je serais heureux de pouvoir m'inscrire dans cette continuité tout en aidant à faire progresser encore l'institution.

4. Quel est votre analyse de l'évolution de la mise en œuvre des règles de classification par le pouvoir exécutif et les services classificateurs depuis la création de la CSDN, en 1998 ? Notamment, dans la gestion dans le temps des mesures de classification ?
 - En quoi l'entrée en vigueur de la nouvelle instruction générale interministérielle n°1300 sur la protection du secret de la défense nationale modifie-t-elle éventuellement cette mise en œuvre des règles de classification et impacte-t-elle le travail de la CSDN ?

La Commission du secret de la défense nationale n'est pas compétente pour la définition et la mise en œuvre des règles de classification. Je ne crois pas qu'elle ait été consultée, à moins que ce ne soit de façon tout-à-fait informelle, sur leur évolution récente la plus notable, qu'a marquée l'entrée en vigueur de l'Instruction générale interministérielle 1300 (IGI 1300).

J'ai, en revanche constaté, dans l'exercice de mes fonctions précédentes, ses objectifs et ses premiers effets. Un premier objectif était de simplifier les niveaux de classification, ramenés de trois à deux et rendus homogènes avec ceux de l'OTAN.

Comme les instructions qui l'ont précédée, l'IGI 1300 poursuit un objectif qui est d'inciter à moins classifier pour mieux protéger les secrets qui doivent l'être, tout en allégeant la tâche des services qui utilisent des informations classifiées. Après quelques mois d'application de la directive, il est trop tôt pour dire si cet objectif sera atteint. Je n'ai pas vu, en tout cas depuis la quatrième chambre de la Cour des comptes, de réduction de la propension à classifier de la part des administrations qu'elle contrôle ; j'ignore si les administrations ont mis à profit la transition entre l'ancien niveau « confidentiel défense » et le nouveau niveau « secret » pour déclassifier un volume significatif de documents.

La principale innovation de la directive, la limitation dans le temps, décidée par l'émetteur, de la durée de la classification, est excellente dans son principe. Les durées retenues, pour ce que j'en ai vu, sont cependant assez importantes, si bien que le volume d'affaires dont la Commission est saisie n'en devrait pas en être diminué avant de nombreuses années, et peut-être pas du tout si, comme c'est la tendance observée actuellement, la grande majorité des affaires continue à concerner les services de renseignement.

II. Communication et composition de la CSDN

5. Depuis sa création en 1998, la CSDN a fréquemment publié des rapports d'activité, dont le dernier a été remis le 21 juillet 2016 et dresse un bilan de l'action de la CSDN pour les années 2013-2015. Nous sommes en 2023 et aucun nouveau rapport de la CSDN n'a été publié depuis. Comment l'expliquez-vous ? Entendez-vous y remédier ?

Les rapports d'activité précités de la Commission avaient été publiés par la Documentation française. Le coût élevé de cette publication au regard de sa diffusion effective ont conduit la Commission à publier elle-même son rapport d'activité triennal depuis lors. Deux rapports d'activité de la Commission ont été ainsi publiés, en 2019 pour les années 2016-2018 et en 2022 pour les années 2019-2021.

La Commission, pour les deux rapports qu'elle a publiés elle-même, en a diffusé une version PDF à tous les membres du Parlement et aux responsables administratifs et personnes intéressées, en proposant à ceux qui en feraient la demande l'envoi d'un exemplaire papier. Elle a par ailleurs diffusé un exemplaire papier aux présidents des assemblées et des commissions parlementaires, ainsi qu'aux principales autorités publiques. Enfin, les services de la Commission envoient à toute personne qui en fait la demande un exemplaire, papier ou PDF, de son rapport d'activité.

La diffusion du rapport d'activité par la Documentation française se faisait sur papier et par mise en ligne sur son site Internet. N'ayant pas de site Internet, la Commission a recouru à ces modalités de diffusion par PDF, plus lourdes à gérer et de portée moins immédiate.

L'opportunité, compte tenu du coût et de l'objet a priori limité de sa communication publique, de créer un site Internet, a été déjà examinée par la Commission, qui ne l'a pas jugée évidente. Il faudra sans doute y revenir.

6. D'après l'article L.2312-2 du code de la Défense, la CSDN comprend cinq membres, un député, un sénateur, et **trois membres nommés 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**. Ce même article dispose que : « *Les trois membres mentionnés comprennent au moins une femme et un homme* ». **Aujourd'hui, sauf erreur de notre part, il est difficile d'accéder à la liste complète des membres de la CSDN, à l'exception du député, de la sénatrice et de son Président.** Entendez-vous durant votre mandat accroître la transparence relative à la composition de la CSDN ?

Les trois magistrats de la Commission, membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, sont nommés par décret du président de la République publié au JO. Leurs trois noms sont donc accessibles sur Légifrance, et sont d'ailleurs les premiers à apparaître lorsqu'on y fait une recherche « Commission du secret de la défense nationale ».

Cependant, l'on peut sans aucun doute améliorer les choses et il serait notamment souhaitable que la mention complète de la composition de la Commission apparaisse sur le site Service-public.fr.

III. Budget, fonctionnement et garanties d'indépendance de la CSDN

Budget et secrétariat

7. Comment regardez-vous l'évolution des crédits consacrés au fonctionnement de la commission, regroupés dans le programme 308 de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » des services du Premier ministre ? Ces crédits vous paraissent-ils suffisants ?

Les crédits du Titre III de la Commission se sont élevés en LFI 2023 à 71 694€. Ce montant est peu différent de la moyenne des cinq années précédentes (69 000€) et stable si l'on prend en compte l'inflation. Il peut être considéré comme suffisant, d'autant que l'exécution des années précédentes n'a fait apparaître aucune tension, voire s'est soldée par une sous-consommation.

Garanties d'indépendances

8. Dans le dernier rapport de la CSDN, il était fait mention du fait que les 5 personnels composant le secrétariat général de la CSDN étaient tous mis à disposition de la commission par leur ministère d'origine (Défense et Intérieur). Pensez-vous que ces mises à disposition, uniques dans l'écosystème des AAI, soient pertinentes et présentent toutes les garanties relatives à l'indépendance de la CSDN ?
- Quels sont aujourd'hui les effectifs du secrétariat général de la CSDN ? Quel est le profil des agents ?

Les personnels du secrétariat général de la CSDN sont au nombre de quatre : un préfet, secrétaire général ; un officier greffier militaire ; un major de police ; une adjointe administrative (au lieu de deux avant 2019, date à laquelle un agent partant n'a pas été remplacé). Ces profils sont adaptés à la mission de la Commission, et les personnels en nombre suffisant pour lui permettre de remplir ses missions.

L'anomalie relevée par le questionnaire a été corrigée et la Commission rémunère aujourd'hui ses personnels : depuis la LFI 2018, les crédits nécessaires à la rémunération de la totalité des personnels sont rattachés au BOP de la Commission. Cela conforte son indépendance, en lui garantissant de n'être dépendante de personne pour la sélection de ses personnels.

9. Jusqu'à présent, le député et le sénateur membres de la CSDN ont été choisis de sorte que le premier appartienne à la majorité et le second à l'opposition. **Afin de renforcer les garanties d'indépendance de la CSDN, pensez-vous utile l'inscription de cette bonne pratique dans la loi ?**

Il s'agit là d'une tradition républicaine dont il n'y a aucun lieu de penser que les présidents des assemblées pourraient vouloir s'écarter. Dans ces conditions, il est difficile de voir l'avantage qu'il y aurait à l'inscrire dans la loi.

Compétence et prospective

10. Le dernier rapport de la CSDN mentionnait que 95% des avis de la CSDN étaient suivis par les autorités administratives compétentes. Par ailleurs, le nom de la commission a été modifié par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, le terme « consultatif » ayant été supprimé de l'intitulé de la commission. **Vous paraît-il pertinent de faire évoluer les avis consultatifs de la CSDN vers des avis conformes, qui lieraient le ministre compétent ?**

L'autorité de la Commission serait-elle mieux servie par une transformation de la nature consultative de ses avis en avis conformes, qui lui donnerait un pouvoir de décision ; ou par la consolidation progressive d'une pratique qui fait suivre ses avis par l'autorité administrative ?

Relevons d'abord que toutes les décisions ministérielles prises au cours des six dernières années ont été conformes aux avis de la Commission ; qu'il s'est ainsi créé une situation dans laquelle l'autorité de ces avis, et donc celle de la Commission elle-même, se sont trouvées

renforcées ; et dans laquelle il ne serait certes pas impossible à l'exécutif de s'écarter de l'avis de la Commission, mais objectivement difficile. Cela m'amène à penser qu'il ne serait amené à le faire que de façon exceptionnelle et pour des raisons impérieuses.

Il ne me paraît donc pas que l'autorité de la Commission vis-à-vis de l'exécutif, renforcée comme elle l'est par une longue pratique, soit dans les circonstances actuelles un problème sensible qui appelle un correctif aussi lourd qu'une réforme par voie législative.

11. Selon l'article L. 2312-4 du code de la défense, une autorité administrative saisie d'une demande de déclassification doit saisir « *sans délais* » la CSDN des documents classifiés concernés. **Le dernier rapport de la CSDN mentionnait un délai moyen de saisine de la CSDN de 119 jours entre 2013 et 2015.**

- Comment expliquer ce retard de saisine de la CSDN ? Quel est le délai moyen aujourd'hui ? Comment le réduire encore ?

J'ai indiqué au point 2 l'importance excessive de ces délais, de 124 jours en moyenne l'an dernier. Une part de ces délais relève de la négligence ou de l'inertie, en particulier lorsque la demande, qu'elle soit d'origine judiciaire ou parlementaire, porte sur un ou des documents précisément identifiés. Lorsque le juge demande à l'administration de produire tous documents relatifs à une affaire, on peut penser qu'un délai est nécessaire pour rechercher et rassembler les documents, surtout lorsqu'il s'agit d'une affaire ancienne ou relevant de plusieurs services.

Quoi qu'il en soit les chiffres auxquels on est parvenu au cours des années récentes sont manifestement excessifs, et il faudra s'employer à les réduire.

Pour ce faire, un moyen utile serait que la Commission soit avisée de la demande d'accès aux documents en même temps que l'autorité administrative en est saisie. Cela lui permettrait de veiller à ce que les délais ne se prolongent pas et d'intervenir auprès de l'administration si nécessaire.

C'est une bonne pratique dont la Commission peut demander la mise en place auprès des autorités administratives compétentes. Si cela ne suffisait pas à réduire les délais, une mesure législative pourrait s'avérer nécessaire.

IV. Contrôle parlementaire

12. D'après l'article L. 2312-5 du code de la Défense, les « *membres de la commission sont autorisés à connaître de toute information classifiée dans le cadre de leur mission. Ils sont astreints au respect du secret de la défense nationale protégé en application des articles 413-9 et suivants du code pénal pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leurs fonctions.* » **Les parlementaires siégeant dans cette commission sont-ils habilités au secret ou au très secret ?**

Les membres de la Commission, parlementaires et magistrats, ont accès en vertu de ces dispositions législatives à toute information classifiée, sans avoir à faire l'objet d'une procédure d'habilitation. Les agents de la Commission sont habilités au secret dans les conditions de droit commun.

13. Depuis 2015, le président d'une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ou du Sénat chargées des affaires de sécurité intérieure, de la défense ou des finances peut demander la déclassification et la communication d'informations protégées au titre du secret de la défense nationale à l'autorité administrative en charge de la classification. **Savez-vous combien de fois cette voie parlementaire de saisine a été déclenchée ? Comment expliquez-vous le faible nombre de saisines parlementaires ?**

Cette procédure n'a été utilisée qu'une fois et est en cours de finalisation, l'avis de la Commission devant être publié dans les jours qui viennent, comme je l'ai indiqué. La réponse à la question relève du Parlement et des présidents des commissions concernées. La Commission du secret de la défense nationale est naturellement prête à jouer son rôle et à favoriser le bon exercice de cette faculté s'ils décidaient d'en faire davantage usage à l'avenir.

14. L'article L. 2312-7 du code de la défense prévoit parmi les impératifs devant être pris en considération dans les avis de la CSDN « **l'exercice du pouvoir de contrôle du Parlement** ». Comment faire vivre cet impératif dans les faits ?

Cette mention a été introduite dans la loi en 2015 en même temps que la faculté de saisine parlementaire. Elle invite la Commission, dans l'avis qu'elle donne sur la déclassification suite à la demande d'un des présidents de commission, à prendre en considération les exigences du contrôle du parlement, de la même façon qu'elle prend en compte celles du service public de la justice et des droits de la défense lorsqu'elle est saisie par une juridiction. Je ne doute pas qu'elle s'attachera à le faire dans le même esprit et avec le même souci d'ouverture qu'elle a manifesté dans le champ des saisines par le juge.