

N° 450

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 septembre 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant **création d'une délégation parlementaire au renseignement**,*

Par M. René GARREC,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : **326 rect., 337, 339** et T.A. **109** (2006-2007)
Deuxième lecture : **422** (2006-2007)

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : **13, 89, 79** et T.A. **20**

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
TABLEAU COMPARATIF	11

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 19 septembre 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission a examiné en deuxième lecture, sur le rapport de M. René Garrec, rapporteur, le projet de loi n° 326 rectifié (2006-2007) portant création d'une délégation parlementaire au renseignement et adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en première lecture.

Après avoir rappelé le contexte dans lequel ce projet de loi avait été élaboré ainsi que les principaux amendements adoptés par le Sénat en première lecture, M. René Garrec rapporteur s'est félicité que l'Assemblée nationale ait confirmé, voire conforté l'ensemble des apports du Sénat.

Il a indiqué que les députés avaient adopté sept amendements.

Outre des améliorations rédactionnelles, l'Assemblée nationale a souhaité étendre la compétence de la délégation aux services de renseignement placés sous l'autorité des ministères chargés de l'économie et du budget, c'est-à-dire la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et la cellule de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

Elle a également prévu explicitement que :

- le rapport **public** annuel, créé à l'initiative du Sénat, ne pourrait faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret défense ;

- la délégation pourrait adresser en outre des recommandations et des observations non publiques au Président de la République et au Premier ministre.

M. René Garrec, rapporteur, a jugé que ces dispositions complétaient ou précisaient utilement le projet de loi.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification le présent projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner en deuxième lecture le projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, le 26 juillet dernier.

Ce projet de loi fait suite à l'accord de principe donné par M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, lors des débats sur la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, en faveur de la création d'un organe parlementaire *ad hoc* de suivi des services de renseignement.

La création d'une délégation commune aux deux assemblées doit mettre fin à une singularité française, notre pays restant l'une des rares démocraties à ne pas disposer d'instance parlementaire chargée de suivre, selon des modalités adaptées, l'activité des services de renseignement.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement¹ prévoyait une délégation composée de trois députés et de trois sénateurs issus de la majorité et de l'opposition, habilités à connaître d'informations classifiées sur l'activité générale, le budget et l'organisation des services de renseignement relevant des ministères de la défense et de l'intérieur. Cette délégation aurait la possibilité de procéder à l'audition périodique des ministres et directeurs de service sans pouvoir toutefois accéder aux informations concernant les activités opérationnelles des services.

Saisi en premier lieu de ce texte symbolique au moment même où se mène une réflexion sur le renforcement des pouvoirs du Parlement, **le Sénat a adopté douze amendements lors de son examen le 27 juin 2007.**

Sans remettre en cause l'équilibre du texte et soucieux de préserver les conditions permettant que se tisse une relation de confiance entre les membres de la future délégation et les responsables des services, sans laquelle aucun travail efficace ne sera possible, le Sénat a souhaité ménager à la délégation parlementaire une liberté d'action plus conforme au rôle de la représentation nationale.

¹ Le projet de loi fut déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 8 mars 2006. N'ayant pas été examiné avant la fin de la XII^{ème} législature, faute d'inscription à l'ordre du jour, le projet de loi fut redéposé sur le bureau du Sénat le 5 juin 2007 afin d'éviter qu'il ne devienne caduc.

Notre assemblée a en particulier adopté plusieurs amendements présentés conjointement par votre commission des lois et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, saisie pour avis.

Le nombre respectif de députés et de sénateurs membres de la délégation a ainsi été porté de trois à quatre afin de faciliter le respect de la condition d'une représentation pluraliste au sein de la délégation tout en conservant un effectif resserré de huit membres.

Un autre amendement a précisé la mission de la délégation de façon à placer celle-ci dans un rôle moins passif que ne le prévoyait le projet de loi initial.

Le Sénat a également souhaité permettre à la délégation de procéder à des auditions du Premier ministre ainsi que de personnes ne relevant pas d'un service de renseignement. Il est nécessaire que la délégation puisse prendre en compte la dimension interministérielle du renseignement. Surtout, il est difficilement imaginable que des parlementaires se voient interdire d'entendre toute personne extérieure aux services de renseignement.

Enfin, le Sénat a prévu la remise d'un rapport public annuel dressant le bilan de l'activité de la délégation.

Le projet de loi initial ne prévoyait que la remise d'un rapport annuel au Président de la République et au Premier ministre soumis au secret défense comme l'ensemble des travaux de la délégation.

Il a semblé que cette solution, imaginée dans le souci de préserver la confidentialité, serait en réalité contre productive. Un silence complet sur les travaux de la délégation risquait soit de rendre sa création inutile, soit d'alimenter des fantasmes sur les services de renseignement.

Un rapport public annuel permettra de pallier ces inconvénients, étant entendu que la publicité du rapport signifie qu'il ne pourra pas contenir des informations relevant du secret défense.

Au cours de la séance du 26 juillet 2007, l'Assemblée nationale a examiné en première lecture le projet de loi adopté par le Sénat. Les députés ont adopté sept amendements, aucun ne modifiant les apports du Sénat.

Outre des améliorations rédactionnelles, l'Assemblée nationale a souhaité étendre la compétence de la délégation aux services de renseignement placés sous l'autorité des ministères chargés de l'économie et du budget, c'est-à-dire la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et la cellule de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

Lors de l'examen du projet de loi au Sénat, en première lecture, votre rapporteur s'était en effet interrogé sur l'opportunité d'étendre la compétence de la délégation à ces services. Ces derniers transmettant la majorité des informations qu'ils recueillent aux services de renseignement des ministères

de la défense et de l'intérieur, il pouvait sembler qu'ils seraient indirectement inclus dans le champ de compétence de la délégation.

L'adjonction de ces services par les députés devrait toutefois permettre de mieux souligner la nécessité d'une coordination étroite des services de renseignement et la part croissante prise par le renseignement économique.

L'Assemblée nationale a également adopté d'utiles amendements de précision relatifs aux travaux de la délégation.

Elle a souhaité prévoir explicitement que le rapport public annuel, créé à l'initiative de notre assemblée, ne pourra faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret défense.

Enfin, les députés ont introduit la possibilité pour la délégation d'adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. Celles-ci seraient également transmises au Président de chaque assemblée. Cet ajout doit permettre à la délégation de faire état aux plus hautes autorités d'informations ou de recommandations tombant sous le coup du secret défense et ne pouvant donc pas trouver leur place dans le rapport public annuel.

Votre commission approuve cette précision, la rédaction issue du Sénat n'interdisant nullement à la délégation de communiquer avec le Président de la République et le Premier ministre, autorités habilitées par excellence à connaître de toute information relevant du secret défense.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission vous propose d'adopter sans modification le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
	<p align="center">Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement</p> <p align="center">Article unique</p> <p>Dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 6 <i>nonies</i> ainsi rédigé :</p> <p align="center">« Art. 6 <i>nonies</i>. — I. — Il est constitué une délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de quatre députés et de quatre sénateurs.</p> <p align="center">« II. — Les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés respectivement des affaires de sécurité intérieure et de défense sont membres de droit de la délégation parlementaire au renseignement. La fonction de président de la délégation est assurée alternativement pour un an, par un député <i>ou</i> un sénateur, membre de droit.</p> <p align="center">« Les autres membres de la délégation sont désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste. Les deux députés qui ne sont pas membres de droit sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les deux sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.</p>	<p align="center">Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement</p> <p align="center">Article unique</p> <p align="center"><i>Après l'article 6 octies de l'ordonnance...</i></p> <p align="center">...rédigé :</p> <p align="center">« Art. 6 <i>nonies</i>. — I. — <i>(Sans modification)</i>.</p> <p align="center">« II. — Les...</p> <p align="center">...député <i>et</i> un sénateur, membre de droit.</p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i>.</p>	<p align="center"><i>La commission propose d'adopter le présent projet de loi sans modification.</i></p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
—	—	—	—
	« III. — Supprimé.	« III. — Suppression maintenue.	
	« IV. — Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, la délégation parlementaire au renseignement a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés à cet effet placés sous l'autorité des ministres chargés de la défense <i>et de l'intérieur.</i>	« IV. — Sans...	
		... chargés de la sécurité intérieure, de la défense, de l'économie et du budget.	
	« Les ministres mentionnés au premier alinéa du présent IV adressent à la délégation des informations et des éléments d'appréciation relatifs au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services placés sous leur autorité. Ces informations et ces éléments d'appréciation ne peuvent porter sur les activités opérationnelles de ces services, les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard et le financement de ces activités, ni sur les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement.	« Les...	
		...des services de renseignement placés...	
		...porter <i>ni</i> sur...	
		...renseignement.	
	« Le Premier ministre, les ministres, le secrétaire général de la défense nationale <i>et, pour ce qui concerne les agents exerçant ou ayant exercé des fonctions au sein des services mentionnés au premier alinéa du présent IV,</i> seuls les directeurs de ces services peuvent être entendus <i>par la délégation parlementaire au renseignement.</i>	« <i>La délégation peut entendre</i> le Premier ministre, les ministres <i>et</i> le secrétaire général de la défense nationale. <i>S'agissant des agents...</i>	
		...alinéa, seuls les directeurs <i>en fonction</i> de ces services peuvent être entendus.	
Code pénal	« V. — Les membres de la délégation sont autorisés <i>ès qualités</i> à connaître des informations ou des éléments	« V. — (<i>Sans modification</i>).	
Art. 413-9. — Présentent un caractère de			

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>secret de la défense nationale au sens de la présente section les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de protection destinées à restreindre leur diffusion.</p>	<p>d'appréciation définis au IV et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal, à l'exclusion des données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement.</p>	<p>« VI. — (Sans modification).</p>	
<p>Peuvent faire l'objet de telles mesures les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers dont la divulgation est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale.</p>	<p>« Les agents des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la délégation doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des mêmes informations et éléments d'appréciation.</p>		
<p>Les niveaux de classification des renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers présentant un caractère de secret de la défense nationale et les autorités chargées de définir les modalités selon lesquelles est organisée leur protection sont déterminés par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>« VI. — Les travaux de la délégation parlementaire au renseignement sont couverts par le secret de la défense nationale.</p>		
	<p>Les membres de la délégation et les agents des as-</p>		

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées Parlementaires</p>	<p>semblées mentionnés au V sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités.</p>	<p>« VII. — Chaque...</p>	
<p><i>Art. 7. —</i> Chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière.</p>	<p>« VII. — Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité. <i>Il est remis par le président de la délégation au Président de la République, au Premier ministre et au président de chaque assemblée.</i></p>	<p>...activité qui ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale.</p>	
<p>Les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de</p>	<p>« VIII. — La délégation parlementaire au renseignement établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du Bureau de chaque assemblée.</p>	<p>« Dans le cadre de ses travaux, la délégation peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. Elle les transmet au Président de chaque assemblée.</p>	
	<p>« Ses dépenses sont financées et exécutées comme dépense des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7. »</p>	<p>« VIII. — (Alinéa sans modification).</p>	
		<p>« Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont...</p>	
		<p>...l'article 7. »</p>	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>—</p> <p>chambre à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent à la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations.</p> <p>Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif établi par la commission mentionnée à l'alinéa précédent.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p>