



SÉNAT DE BELGIQUE



6^{ème} Conférence des commissions parlementaires de contrôle des services de renseignements et de sécurité des États membres de l'Union européenne

Bruxelles, 30 septembre – 1^{er} octobre 2010

Jeudi 30 septembre 2010

L'instauration d'une délégation parlementaire au renseignement
au sein du Parlement français

Présentation de M. Josselin de Rohan (France),
Premier vice-président de la délégation parlementaire française au renseignement
Président de la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat de France

Monsieur le Président,
Chers collègues,

C'est aujourd'hui la première fois que le Parlement français participe à la Conférence des commissions spécialisées dans le contrôle des services de renseignement et de sécurité de l'Union européenne.

Je vous remercie de m'avoir invité à présenter notre délégation parlementaire au renseignement, dont je suis vice-président.

Il s'agit d'une instance récente, qui a été créée par une loi du 9 octobre 2007. Elle fonctionne maintenant depuis près de trois ans.

1. Je voudrais tout d'abord vous indiquer très brièvement comment s'organisaient les relations entre le Parlement français et les services de renseignement, avant la création de cette délégation.

Il peut paraître surprenant qu'il ait fallu attendre 2007, en France, pour que soit mise en place une instance parlementaire spécialisée chargée des services de renseignement, comme il en existait depuis plusieurs années dans beaucoup de démocraties occidentales.

Un premier élément d'explication tient à ce que la France a confié à d'autres types d'instances, non parlementaires, une mission de contrôle sur certains aspects de l'activité des services de renseignement.

Il s'agit de ce que nous appelons des autorités administratives indépendantes. Ce type d'organisme s'est développé à partir des années 1980. Ils sont généralement composés de parlementaires désignés par les assemblées, dans la majorité comme dans l'opposition, mais également des hauts magistrats ou des personnalités qualifiées dont l'impartialité est au-dessus de tout soupçon.

L'un des plus anciens d'entre eux est la Commission nationale informatique et libertés, qui contrôle la mise en place des fichiers informatisés. Présidée par un sénateur, cette commission est notamment consultée sur la création de fichiers par les services de renseignement intérieur.

C'est une commission de même nature – la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité – qui contrôle les écoutes des communications utilisées par les services. Elle est composée d'un député, d'un sénateur et d'un haut magistrat.

On peut également mentionner la Commission du secret de la défense nationale, composée de cinq membres dont deux parlementaires, qui est saisie lorsqu'une autorité judiciaire souhaite disposer, dans une procédure, de documents classifiés.

Enfin, une commission composée de quatre parlementaires et deux magistrats de la Cour des Comptes vérifient l'utilisation par les services de renseignement des fonds spéciaux, c'est-à-dire de crédits qui échappent aux procédures classiques de contrôle budgétaire.

Il existait donc, avant 2007, une participation des parlementaires, aux côtés d'autres personnalités, à certaines formes de contrôle des services de renseignement.

Pour autant, nous n'avions pas, au sein du Parlement, d'instance spécifique. Bien entendu, les commissions compétentes en matière de sécurité intérieure et de défense entretenaient des relations avec les services. Mais il s'agissait de contacts ponctuels, par exemple au moment du vote du budget. Ces contacts n'avaient pas de caractère systématique et n'étaient encadrés par aucune règle claire s'agissant de l'obligation ou non, pour les responsables de services, de répondre aux questions des parlementaires, ou quant à la nature des informations qui pouvaient être échangées.

Plusieurs propositions de loi visant à créer une commission spécialisée ont été présentées dans les années 1990, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, par des parlementaires de tous horizons politiques. Il a fallu plusieurs années pour que ces initiatives mûrissent et trouvent un écho plus important.

D'une manière générale, le monde politique français, qu'il s'agisse de l'exécutif ou du législatif, est longtemps resté distant à l'égard des questions de renseignement. L'exécutif n'était pas très empressé de réfléchir à la forme que pourrait prendre le contrôle parlementaire, mais au sein du Parlement ou de l'opinion publique, la pression en faveur d'un tel contrôle n'avait jamais été très forte.

Les choses ont évolué ces dernières années, avec les transformations du contexte sécuritaire international. Le renseignement apparaît beaucoup plus clairement aujourd'hui comme une composante essentielle de nos politiques de sécurité. Cette évolution a favorisé l'impulsion politique nécessaire à la création d'une instance parlementaire.

2. La délégation parlementaire au renseignement a donc été créée en 2007. C'est la première loi dont le Parlement ait eu à débattre après l'élection de Nicolas Sarkozy. Le Président de la République avait joué un rôle important, lorsqu'il était ministre de l'intérieur, dans la préparation de cette loi.

La délégation parlementaire au renseignement est un organe commun à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle compte huit membres : quatre députés, quatre sénateurs. Sur ces huit membres, quatre sont des membres de droit, à savoir les présidents des commissions compétentes en matière de sécurité intérieure et de défense. Les quatre autres membres sont désignés par les présidents de chaque assemblée, avec obligation de permettre la représentation de l'opposition. Nous avons donc aujourd'hui dans la délégation six membres de l'UMP, le parti qui soutient le gouvernement, et deux membres du Parti socialiste, principal parti d'opposition.

La présidence de la délégation est exercée à tour de rôle, chaque année, entre les présidents de commission, membres de droit. Le président actuel, M. Warsmann, est le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale. En tant que président de la commission des Affaires étrangères et de la défense, je présiderai la délégation en 2011.

La délégation parlementaire au renseignement ne se substitue pas aux organes extra-parlementaires de contrôle que j'ai cités tout à l'heure. Ceux-ci continuent d'assurer leur mission de contrôle, par exemple en matière d'écoute des communications ou d'utilisation des fonds spéciaux.

La loi attribue à la délégation parlementaire un rôle plus global, défini en des termes assez généraux. La délégation « *a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés* » qui relèvent du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur, ainsi que du ministère des finances, puisque les douanes françaises ont leur propre service de renseignement.

La loi prévoit que dans le cadre de sa mission, la délégation est informée des éléments relatifs « *au budget, à l'activité générale et à l'organisation des services* ». En revanche, elle exclut que la délégation obtienne des informations sur les activités opérationnelles et les échanges avec les services étrangers.

Une autre restriction est apportée par la loi. S'agissant des agents des services de renseignement, seuls les directeurs de service en fonction peuvent être auditionnés par la délégation, ce qui exclut les subordonnés et les anciens responsables.

Enfin, la loi précise que les travaux de la délégation sont couverts par le secret de la défense nationale. Les personnels des assemblées qui assistent la délégation font l'objet d'une procédure d'habilitation. Les parlementaires et le secrétariat sont tenus, sous peine de sanctions pénales, de ne pas divulguer les éléments classifiés.

3. C'est sur la base de ces dispositions législatives que la délégation parlementaire au renseignement a commencé à fonctionner à partir de l'année 2008.

Elle s'est réunie sur un rythme régulier, en alternant des bilans périodiques avec les responsables des services sur les principales questions d'actualité et des réunions plus ciblées, centrées sur des problématiques particulières.

J'ai cité les termes de la loi, qui encadrent les attributions de la délégation de manière limitative. Dans la pratique, ces dispositions sont interprétées de manière souple, en allant sensiblement au-delà d'une lecture stricte du texte.

La délégation a auditionné plusieurs responsables des services autres que ceux strictement mentionnés par la loi. Elle s'est rendue au sein des services, pour visiter certaines installations ou pour s'informer sur divers procédés de recueil du renseignement. Elle obtenu des éclairages précis sur certains types d'opérations ou de dossiers.

Bien évidemment, au fur et à mesure qu'elle renforcera sa connaissance des problématiques du renseignement, la délégation pourra affiner le suivi qu'elle exerce sur l'activité des services. Mais dans un premier temps, il a paru essentiel à la délégation d'établir une relation de confiance avec les services. Sur cette base, la délégation a toujours obtenu, jusqu'à présent, les informations qu'elle avait demandées.

L'une des questions qui s'est rapidement posée à la délégation est celle de la suite donnée à ses travaux.

La loi prévoit que la délégation publie un rapport d'activité, mais ce rapport ne peut contenir des éléments d'information couverts par le secret de la défense nationale.

La délégation peut également adresser des observations non publiques au Président de la République et au Premier ministre.

La loi laisse donc une certaine marge d'appréciation à la délégation. En effet, l'interdiction de publier des éléments sensibles ne l'empêcherait pas, si elle le souhaitait, d'émettre des observations ou des critiques publiques.

Pour son premier rapport public, la délégation a choisi de s'en tenir à des indications minimales et très générales sur son organisation et ses activités.

En revanche, comme le prévoit la loi, elle a rédigé des observations dans un document classifié qui a été remis au Président de la République. Un certain nombre de ses observations ont reçu des réponses en retour, de la part de la Présidence.

Le choix de réserver, cette année, l'essentiel des observations au rapport non public, ne préjuge pas de ce qui pourra être la pratique de la délégation à l'avenir.

4. En conclusion, je crois qu'il faut tirer un bilan positif des deux premières années d'existence de cette délégation parlementaire au renseignement.

Par rapport à la situation antérieure, la création de cette délégation apporte un premier changement majeur : il existe désormais un cadre clair, parfaitement solide au plan juridique, en matière de protection du secret, pour le dialogue entre le Parlement et les services de renseignement.

Deuxième changement, la délégation possède une vision d'ensemble de l'organisation et de l'activité des services, qu'ils relèvent de la sécurité intérieure ou de la sécurité extérieure.

Je dois aussi souligner que la création de la délégation parlementaire intervient dans un contexte de profonde évolution du cadre d'action de nos services.

Le renseignement est devenu une priorité forte de la politique de sécurité nationale de la France, telle qu'elle a été définie par le Livre blanc de 2008.

Cette priorité se traduit par une augmentation des moyens humains et des moyens techniques, mais aussi par d'importantes mesures de réorganisation.

Un Conseil national du renseignement définit les priorités d'action des services et planifie leurs moyens. Un coordonnateur national du renseignement est chargé de veiller à mise en œuvre des orientations et à la bonne coordination entre services. Il assure la liaison avec le Président de la République. Ce coordonnateur est devenu un interlocuteur très régulier de la délégation parlementaire.

En résumé, la France s'est efforcée depuis deux ans de mettre en place une organisation plus cohérente et plus efficace de ses services de renseignement. Dans ce contexte, la délégation parlementaire au renseignement s'est fixée une double mission : exercer le droit de regard du Parlement sur le cadre d'activité des services de renseignement, mais également veiller à ce que l'organisation et les moyens de ces services permettent de répondre au mieux aux objectifs de notre stratégie de sécurité nationale.

Je vous remercie.
