

# Les Comités Parlementaires de Défense et Sécurité

03/2008

Que sont les comités parlementaires de défense et sécurité?

Que distingue l'environnement de travail de ces comités de celui des autres comités ?

Quels comités sont impliqués dans la défense et la sécurité ?

Quel mandat ces comités possèdent-ils en règle générale ?

Quels sont les pouvoirs typiques de ces comités ?

Quel est le rôle des comités de défense et sécurité dans la surveillance ?

Quels facteurs peuvent aider à améliorer l'efficacité de ces comités ?

Comment ces comités s'organisent-ils au niveau interne ?

Comment la division du travail parmi ces comités diffère-t-elle d'un parlement à un autre ?

Quelques exemples

Pour plus d'information



Geneva Centre for the  
Democratic Control  
of Armed Forces

Ce document fait partie de la Série Documents d'Information de Base (Backgrounders) du DCAF qui fournit aux praticiens et aux politiciens une introduction concise aux questions contemporaines sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité.

**Que sont les comités parlementaires de défense et sécurité?**

Les comités de défense et sécurité sont des corps spécialisés au sein des parlements qui prodiguent des conseils et émettent des recommandations destinés à la plénière en ce qui concerne les lois ou décisions relatives à la défense nationale et à la sécurité des citoyens.

Il existe deux types principaux de comités. Certains sont ad hoc, nommés avec un mandat spécifique et restreint, comme le traitement d'un projet de loi spécifique ou d'une question particulière. D'autres sont des comités permanents qui conseillent sur leur domaine de spécialisation durant une législature entière. Les comités permanents permettent une plus grande continuité et facilitent le développement de l'expertise des membres.

**Que distingue l'environnement de travail de ces comités de celui des autres comités ?**

- **Complexité.** Les parlementaires doivent considérer une variété d'institutions et questions, telles que les forces armées, la police, la gendarmerie et d'autres forces de maintien de l'ordre public, les gardes frontières, le budget, les passations de marché, le contrôle des armes, les activités de renseignement, etc. Des institutions et questions qui, de plus en plus, possèdent une dimension internationale.
- **Manque de transparence.** Le secteur de la sécurité est traditionnellement moins transparent que celui des autres activités gouvernementales, étant donné le besoin de protéger les informations vitales à la sécurité nationale.
- **Fort engagement et participation de l'exécutif.** Les membres de l'exécutif jouent généralement un rôle très important dans le domaine de la défense et de la sécurité, parfois allant même jusqu'à outrepasser le parlement pour traiter directement avec l'exécutif d'autres pays.

- **Faible implication de la société civile.** Dans la plupart des pays, il existe une carence d'ONG traitant avec le secteur de la sécurité, et la société civile tend à être pauvrement informée et / ou désintéressée.

Dans les pays en transition, étant donné que la réforme politique précède généralement celle du secteur de la défense et de la sécurité, les mécanismes démocratiques peuvent entrer en conflit avec les comportements institutionnels hérités de régimes passés. Puisque les parlements sont souvent les premières institutions à être réformées, et les plus faciles, les comités permanents peuvent constituer un instrument efficace de contrôle et aider à accélérer la réforme dans le secteur de la défense et de la sécurité.

### Quels comités sont impliqués dans la défense et la sécurité ?

La défense et la sécurité doivent généralement être traitées par plus d'un seul comité permanent. La plupart du temps, les comités qui sont impliqués dans la défense et la sécurité sur une base quotidienne sont ceux qui traitent avec les forces armées, les affaires internes et les renseignements. Les comités dont les mandats concernent moins directement la défense et la sécurité, mais qui sont tout de même importants, sont ceux qui traitent des affaires étrangères, du judiciaire, du budget, de l'énergie et de l'industrie, et de la science et de la technologie.

Certains parlements possèdent des comités avec des **mandats combinés** (par exemple, un comité peut couvrir la défense nationale et les affaires internes ou la défense nationale et les affaires étrangères ou la défense nationale et les renseignements, etc.)

Parfois, différents comités peuvent tenir des **sessions communes** sur des propositions de lois ou d'autres questions qui sont pertinentes pour leur mandat; ils peuvent organiser conjointement des audiences ou d'autres activités de contrôle.

Les comités avec de larges mandats peuvent s'organiser en **sous-comités**. Cette division peut

suivre une **approche fonctionnelle** (pour une proposition de loi spécifique, une investigation ou une audience) ou une **approche institutionnelle** (pour une institution ou une agence spécifique) qui sont couvertes par le mandat d'un comité. Des sous-comités peuvent également être formés pour coordonner plusieurs comités principaux travaillant sur une question sélectionnée.

### Quel mandat ces comités possèdent-ils en règle générale ?

Les mandats des comités proviennent généralement de l'une des trois sources suivantes:

- Des instructions permanentes du parlement;
- Des lois spécifiques ;
- De la Constitution elle-même.

Alors que ces mandats établissent et définissent des limites aux pouvoirs des comités, la plupart des comités conservent le droit de fixer leur propre agenda et emploi du temps, qui peut être public ou privé. Dans la plupart des parlements, les comités ne possèdent aucun pouvoir de mise en oeuvre et ne sont autorisés à prendre de décisions finales sur aucun sujet.

### Quels sont les pouvoirs typiques de ces comités ?

En règle générale, les comités du secteur de la défense et de la sécurité se focalisent sur des questions liées à la taille, la structure, l'organisation, le financement et le fonctionnement des acteurs étatiques dont le mandat inclut le recours à la force et de celui des organes administratifs civils qui prennent des décisions relatives au recours à la force. De plus en plus, ils sont également concernés par les acteurs non-statutaires qui recourent à la force, tels que les entreprises militaires privées, les criminels organisés, les organisations terroristes, etc.

Les comités peuvent avoir un impact significatif sur les processus parlementaires et gouvernementaux. Leurs domaines d'activité peuvent inclure :

- Le développement de législations destinées au secteur de la défense et de la sécurité ;
- Le conseil relatif aux budgets et à la surveillance des dépenses ;
- La révision de la politique de défense gouvernementale et de la stratégie de sécurité ;
- La consultation à propos des engagements et traités internationaux en négociation ou en voie de ratification par le parlement ;
- Le conseil du parlement sur le recours à la force et le déploiement de troupes à l'étranger ;
- La surveillance de la procurement de la défense.

### Quel est le rôle des comités de défense et sécurité dans la surveillance ?

Les comités possèdent également de larges pouvoirs de surveillance pour enquêter sur les questions de politiques publiques majeures, les mauvaises administrations, les accusations de corruption et scandales. Dans ces cas, leur rôle peut inclure les aspects suivants :

- La tenue de séances ou la mise en place d'enquêtes ;
- La convocation du personnel militaire, des fonctionnaires civils ou d'experts pour témoigner lors de réunions du comité ;
- Le questionnement des ministres et autres responsables exécutifs ;
- La demande de documents auprès de l'exécutif ;
- La vérification de la transparence et de l'efficacité des dépenses publiques ;
- La demande de tenue d'audits auprès des autorités compétentes ;

- L'examen de pétitions et plaintes de la part du personnel militaire et des civils en ce qui concerne le secteur de la défense et de la sécurité ;
- La visite et l'inspection des bases de l'armée et d'autres prémisses des services de sécurité, y compris des troupes déployées à l'étranger

Alors que les fonctions de surveillance sont souvent remplies de manière réactive, il existe aussi un besoin de fonctions de surveillance avant que les problèmes ne surviennent. Une telle surveillance « préventive » - constituée par des visites régulièrement prévues (mais également surprises), des inspections et des audits, par exemple, sert à limiter ou prévenir entièrement, des actions inadéquates de la part des institutions de la défense et de la sécurité.

### Quels facteurs peut améliorer l'efficacité de ces comités ?

Des comités forts sont essentiels à une influence parlementaire efficace dans le processus de prise de décision. Afin d'assurer que les comités peuvent jouer leur rôle, trois exigences doivent être remplies.

**Autorité.** Pour qu'un comité dispose de sa nécessaire autorité, ses prérogatives dans le domaine de la défense et de la sécurité doivent être clairement délimitées par une législation. Une législation doit également assurer l'accès des membres du comité aux informations nécessaires pour leur travail.

**Capacité.** Des ressources nécessaires, par exemple, le personnel, le budget, les informations et les expertises, doivent être prodiguées aux comités. De plus, l'engagement de membres du comité doit être basé sur l'éducation, l'expérience et la connaissance des candidats. Les parlementaires devraient être formés et instruits à cette fin.

**Attitude.** Les comités font confiance et comptent sur la volonté des membres du parlement de tenir le gouvernement responsable, ainsi que sur leur acceptation de travailler pour le bien

commun, dans les limites imposées par la politique partisane. Ceci peut être amélioré par des rencontres en lieux clos, afin d'éviter la pression des médias. Le leadership démontré par le président du comité peut être décisif pour sa performance.

### Comment ces comités s'organisent-ils au niveau interne?

Les **membres des comités** sont élus par le parlement. Les candidats sont généralement nommés par des groupes parlementaires, afin que les partis politiques au sein du parlement soient représentés de manière proportionnelle. Idéalement, les membres du parlement sont choisis sur la base de leurs connaissances spécifiques du mandat couvert par le comité. L'appartenance à un comité tend à durer sur l'ensemble de la législature et peut s'étendre sur un certain nombre de législatures.

La **taille moyenne d'un comité** du secteur de la défense et de la sécurité est de 25 membres environ ; cependant, les variations sont larges, allant de relativement petits comités, tels que ceux en Macédoine (9 membres) ou au Royaume-Uni (11), à de grands comités, comme ceux en Espagne (40) ou en France (72).

Le **personnel d'un comité** prépare et organise des rencontres, maintient des contacts avec le gouvernement et les responsables, récolte des informations et aide à interpréter l'information gouvernementale. Leur nombre varie de 1, dans certains parlements de l'Europe de l'Est, à 50, pour le Comité sur les Forces Armées du Sénat américain. Un nombre et une formation adéquats sont essentiels pour que les comités du secteur de la défense soient capables de remplir leurs fonctions et d'assumer leurs responsabilités.

Le **président d'un comité** est généralement choisi parmi les partis les plus larges. Parce que les comités du secteur de la défense et de la sécurité possèdent une fonction importante de surveillance, leur présidence est allouée, dans certains parlements, au parti de l'opposition ou est alternée entre les principaux partis de l'opposition et le parti gouvernemental.

Il existe deux manières principales d'aborder la question de **l'accès des parlementaires aux informations classifiées**. Dans certains parlements, les membres du parlement ne doivent pas passer par la procédure d'examen, évaluation et sélection, parce qu'il est présumé qu'ils ont été élus, qu'ils bénéficient de la confiance de l'électorat et donc qu'ils sont autorisés à avoir un accès aux informations classifiées. Dans d'autres parlements, les membres des comités du secteur de la défense et de la sécurité obtiennent un accès aux informations classifiées seulement après avoir reçu un certificat de sécurité. Dans certains pays, le résultat du processus d'examen, évaluation et sélection, qui est entre les mains des services de renseignement, ne possède qu'une valeur consultative, et le parlement peut décider de la composition du comité malgré un rapport défavorable. L'accès aux informations classifiées représente l'une des responsabilités des parlementaires qui nécessite d'être soigneusement traitée. L'exécutif peut parfois recourir à la classification d'informations comme un moyen de prévenir l'accès des élus à des questions qui devraient normalement faire partie du domaine public.

### Comment la division du travail parmi ces comités diffère-t-elle d'un parlement à un autre ?

Dans les démocraties matures, il existe généralement un comité qui s'occupe de la police ainsi que des questions liées à l'administration publique, de la justice et des droits de l'homme.

Dans les nouvelles démocraties de l'Europe Centrale et de l'Europe de l'Est, où le processus de démilitarisation de la police est toujours en cours ou n'a que récemment abouti, la police est généralement traitée de manière conjointe avec l'armée.

En ce qui concerne les services de renseignement, certains parlements adoptent une approche fonctionnelle, attribuant à un seul comité la responsabilité pour toutes les agences ayant des activités liées aux renseignements. D'autres parlements adoptent une approche institutionnelle, selon laquelle les différentes

agences ou départements ayant des activités liées aux renseignements sont couvertes par différents comités.

Suite aux récents changements de l'environnement sécuritaire, il devient de plus en plus nécessaire de s'assurer qu'il existe une approche coordonnée du secteur de la sécurité dans son entièreté. Ceci peut être atteint par la tenue de réunions communes, par l'établissement de comités conjoints ou par la création d'une structure faîtière.

### Quelques exemples

En **Roumanie**, il y a trois comités au sein de la chambre basse du parlement :

- Le Comité de la Défense, de l'Ordre Public et de la Sécurité Nationale s'occupe du Ministère de la défense et des forces armées, du Ministère du travail, de la police et de la gendarmerie, des gardes frontières, du système pénal et des activités liées aux renseignements dans les départements gouvernementaux tels que la défense, la justice et l'intérieur (Ce Comité existe dans la chambre des députés et dans le Sénat) ;
- Le Comité Conjoint pour la Surveillance des Services de Renseignement Nationaux ;
- Le Comité Conjoint pour la Surveillance des Services de Renseignement Etrangers.

En **Allemagne**, il existe également trois comités au sein de la chambre basse :

- Le Comité de la Défense, qui s'occupe du Ministère de la défense et des forces armées ;
- Le Comité des Affaires Intérieures, qui s'occupe des institutions de sécurité nationale ;
- Le Groupe de Contrôle Parlementaire, qui s'occupe du contrôle des services de renseignement.

En **Bulgarie**, il existe deux comités au sein du parlement unicaméral :

- Le Comité de la Défense, qui s'occupe du Ministère de la défense, des renseignements militaires, des forces armées ;
- Le Comité de la Sécurité Interne et de l'Ordre Public, qui s'occupe du Ministère du travail, de la police, de la gendarmerie, des gardes frontières et des renseignements non-militaires ;

Le tableau en page 6 représente les traits caractéristiques des principaux comités dans ces trois pays.

### Pour plus d'information

*Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*  
Born, Fluri and Johnson, 2003  
Disponible dans plus de 30 langues différentes à : [www.dcaf.ch/handbooks](http://www.dcaf.ch/handbooks)

*Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*  
Born and Leigh, 2005  
Disponible à : [www.dcaf.ch/handbooks](http://www.dcaf.ch/handbooks)

*The New Roles of Parliamentary Committees*,  
Longley and Davidson, 1998

*The New Parliaments of Central and Eastern Europe*  
Olson and Norton, 1996

### Remerciements

L'assistance éditoriale dans la production de ce Document d'Information de Base a été fournie par Teodora Fuior et Hans Born.

## Exemples de Comités Parlementaires de Défense et de Sécurité

	<b>Parlement roumain Chambre des Députés</b> Commission de la Défense, de l'Ordre Public et de la Sécurité Nationale	<b>Bundestag allemand</b> Commission de la Défense	<b>Assemblée Nationale Bulgare</b> Commission de la Sécurité Intérieure et de l'Ordre Public
<b>Mandat</b>	<b>Mandat étendu:</b> Ministère de la Défense et des Forces Armées; Ministère de l'Intérieur, police, gendarmerie, gardes-frontières; services de renseignement et ministères comprenant une activité de renseignement, système pénitentiaire, etc.	<b>Mandat restreint:</b> Ministère Fédéral de la Défense et des Forces Armées.	<b>Mandat Intermédiaire:</b> Ministère de l'Intérieur, police, gendarmerie, gardes-frontières; services de renseignement non-militaires
<b>Fondement légal</b>	Directives Permanentes de la Chambre des Députés (1992)	Constitution (1956)	Règles sur l'Organisation et les Procédures de l'Assemblée Nationale (2001)
<b>Composition</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 22 membres;</li> <li>• Procédures d'examen, évaluation et sélection nécessaire à l'obtention d'un certificat de sécurité (services de renseignement roumains responsables de la procédure)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 membres;</li> <li>• Pas de procédure d'examen, évaluation et sélection pour accéder aux informations classifiées. Cette compétence est automatiquement associée au mandat des parlementaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 26 membres;</li> <li>• Pas de procédure d'examen, évaluation et sélection pour accéder aux informations classifiées. Cette compétence est automatiquement associée au mandat des parlementaire</li> </ul>
<b>Ressources et Organisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une équipe de 6 personnes</li> <li>• Réunions de travail 2 à 3 fois par semaine</li> <li>• 7 sous-comités, chacun d'entre eux traitant d'une institution du secteur de la sécurité différente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une équipe de 8 personnes</li> <li>• Réunions de travail 1 fois par semaine</li> <li>• 1 sous-comité et 2 groupes de rapporteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une équipe de 3 personnes</li> <li>• Réunions de travail 1 fois par semaine</li> <li>• Pas de sous-comité</li> </ul>





# LA SÉRIE DOCUMENTS D'INFORMATION DE BASE (BACKGROUNDERS) DU DCAF

## sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité (RSS)

Les Documents d'Information de Base du DCAF fournissent une introduction concise aux questions contemporaines sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité. La série est destinée aux praticiens et politiciens.

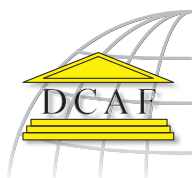
David Law, Senior Fellow à la division "opérations" du DCAF et Conseiller RSS pour l'Equipe Internationale de Conseil au Secteur de la Sécurité (ISSAT), est l'éditeur de cette série.

Vos commentaires sont encouragés. Veuillez envoyer commentaires et suggestions à : [backgrounders@dcaf.ch](mailto:backgrounders@dcaf.ch)

### La série Documents d'Information de Base du DCAF

- Attachés de Défense
- Gouvernance et Réforme du Secteur de la Sécurité
- Comités Parlementaires sur la Défense et la Sécurité
- Justice Militaire
- Conseils de Sécurité Nationaux
- Médiateurs Militaires
- Contrôle Démocratique des Forces Armées
- Organisations Intergouvernementales et Réforme du Secteur de la Sécurité
- Contrôle Parlementaire des Services de Renseignement
- Parlements et Budgets de Défense
- Défis Contemporains de la Communauté de Renseignement
- Parlements et Procuration de la Défense
- Enfants Soldats
- Politique de Sécurité Nationale
- Envoi de Troupes à l'Etranger
- Réforme de la Défense
- Etats d'Urgence
- Réforme de la Police
- Examen, Evaluation et Sélection dans le Secteur de la Sécurité
- Réforme du Secteur de la Sécurité et Construction de la Paix après les conflits
- Forces Armées Multiethniques
- Services de Renseignement
- Genre et Réforme du Secteur de la Sécurité
- Sociétés Militaires Privées
- Traite des Etres Humains

[www.dcaf.ch/backgrounders](http://www.dcaf.ch/backgrounders)



Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) est une fondation internationale qui a pour mission d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de bonne gouvernance et à mettre en oeuvre la réforme du secteur de la sécurité. A cet effet, le centre élabore les normes internationales ou nationales appropriées, en assure la promotion, définit les bonnes pratiques ainsi que les recommandations pertinentes qui permettront de mettre en place une gouvernance efficace du secteur de la sécurité. Sur le terrain, il apporte son soutien en donnant son avis consultatif et propose des programmes d'assistance technique à toutes les parties intéressées.

Pour plus d'information : [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)