

Le Contrôle Parlementaire des Services de Renseignement

03/2008

Quel est le rôle du parlement dans l'examen des services de renseignement ?

Pourquoi les parlements devraient-ils posséder un intérêt actif dans le contrôle des services de renseignement ?

Quel est l'étendue du mandat de contrôle du parlement ?

Quels sont les principaux défis du contrôle des services de renseignement ?

Comment ces défis peuvent-ils être surmontés ?

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.

Quel est le rôle du parlement dans l'examen des services de renseignement ?

Le contrôle parlementaire des services de renseignement constitue l'une des cinq couches du processus d'examen de ces services. (Voir encadré à la page suivante.) Bien que les parlements tendent à avoir peu d'autorité sur les questions opérationnelles, ils possèdent de larges pouvoirs relatifs à la détermination du mandat et du budget des services de renseignement, ainsi qu'à l'examen post factuel de leur comportement. Dans certains cas, le parlement ou ses membres, doit être informé des aspects opérationnels pour ensuite donner son autorisation.

Le parlement examine les services de renseignement de différentes manières. Certaines tâches sont accomplies par le parlement dans son entièreté, alors que d'autres sont déléguées à des comités. Les comités qui s'occupent des questions relatives aux renseignements comprennent des comités spécialisés, tels que les comités de surveillance parlementaire des renseignements (CSPR), les comités budgétaires et autres comités dont les mandats comprennent la réglementation des ministères sous lesquels certaines agences de renseignement sont regroupées, tels que le Ministère de la Défense ou le Ministère de l'Intérieur.

Dans la plupart des démocraties, les CSPR exécutent la plus grande partie du contrôle parlementaire – avec comme exception notable la France qui ne possède pas de tels comités.

Les CSPR peuvent être composés de parlementaires ou d'experts travaillant pour le parlement, comme c'est le cas en Norvège et au Canada. Les CSPR prodiguent non seulement un forum de discussion sur les questions de renseignement, mais représentent également une accumulation de connaissances et expertises. Leurs membres sont nommés et confirmés soit par le parlement dans son entièreté et / ou les comités spécialisés sur les procédures, soit par l'exécutif – avec ou sans confirmation parlementaire. (Pour des exemples de CSPR dans quatre pays, voir tableau à la page 5)

Pourquoi les parlements devraient-ils posséder un intérêt actif dans le contrôle des services de renseignement ?

Les parlements ont besoin de renseignements de haute-qualité afin de prendre des décisions appropriées sur les questions de sécurité nationale dans un certain nombre de domaines, allant de la détermination de la taille des forces de sécurité spécifiques et de leur budget, à l'autorisation du recours à la force. En plus d'être des consommateurs de renseignements, les parlements aident à assurer les éléments suivants

- **La légitimité démocratique** des services de renseignement. Le contrôle parlementaire peut aider à assurer que les services de renseignement respectent les normes démocratiques.
- **La prévention des abus.** La nature des services de renseignement est propice aux abus. En effet, les services de renseignement opérant sur le territoire national dans un relatif secret, il existe de légitimes préoccupations sur la manière dont ils exercent leurs pouvoirs extraordinaires. Le contrôle parlementaire peut aider à assurer que les services de renseignement opèrent en respectant la loi.
- **L'efficacité du secteur de renseignement.** Le parlement est souvent l'arbitre final de la performance des institutions du secteur de la sécurité, et en tant que tel, doit activement investiguer leurs performances pour s'assurer que l'argent du contribuable est dépensé de manière adéquate et efficace.

Quel est l'étendue du mandat de contrôle du parlement ?

Dans la plupart des démocraties, les parlements possèdent de larges mandats relatifs aux services de renseignement. Néanmoins, les mandats spécifiques des CSPR varient grandement. Les pouvoirs parlementaires sont divisés en deux catégories principales :

législatif et d'investigation. Dans certains pays, ils peuvent aussi être tenus au courant de

Cinq couches de contrôle des services de renseignement

L'examen des services de renseignement est le terme général pour désigner l'examen et l'évaluation des activités des services de renseignement. En plus du contrôle parlementaire, il comprend :

- **Le contrôle interne** – l'autorité et la responsabilité correspondante de diriger les fonctionnaires pour les actions de leurs subordonnés (y compris des mécanismes de protection des droits des officiers et de discipline des individus au sein de l'agence)
- **Le contrôle exécutif** – la responsabilité des fonctionnaires de l'exécutif et / ou des ministères pour les services de renseignement
- **L'examen judiciaire** – le rôle du judiciaire dans l'autorisation de certaines activités de renseignement et dans le jugement d'allégations de violations de la loi ; et
- **Le contrôle externe** par les médias et la société civile – leur rôle dans la promotion du débat public sur les activités des services de renseignement et la responsabilité des fonctionnaires.

Des déficiences à un niveau peuvent affecter le processus dans son entièreté. Par exemple, les parlementaires ne peuvent effectivement examiner les performances des ministres que si ces derniers possèdent de réels pouvoirs de contrôle exécutif.

certaines activités opérationnelles, et même jouer un rôle dans leur autorisation.

Pouvoirs législatifs. Les parlements, dans leur entièreté ou en comités CSPR et autres, esquissent et négocient des législations sur des questions telles que les suivantes :

- Les mandats des services individuels ;
- Les méthodes et structures de coopération dans les services de renseignement ;
- La formulation du budget et l'approbation et/ ou les recommandations au comité ou corps responsable du budget.

Pouvoirs d'investigation. Dans de nombreux parlements, les CSPR peuvent contrôler :

- La conformité des actions des services de

renseignement avec le droit national et les droits de l'homme ; et

- L'efficacité des services de renseignement dans leur utilisation des ressources et leur réponse aux besoins nationaux et leur accomplissement des buts nationaux.

Les CSPR possèdent aussi des pouvoirs d'investigation spécifiques, notamment :

- L'initiation d'enquêtes sur la base de plaintes qui leur ont été référées par des individus, l'exécutif ou des membres du parlement ;
- L'émission de citations à comparaître destinées aux membres de la communauté des renseignements et des demandes d'informations, dossiers ou rapports sur des questions spécifiques ;
- L'établissement de commissions d'enquête indépendantes ou de révision ;
- La soumission de plaintes ou cas aux autorités judiciaires ou aux comités parlementaires (par exemple, dans certains pays, le comité des droits de l'homme) ; et
- La surveillance des méthodes de formation et d'entraînement ainsi que de celles d'analyse.

Dans certains pays, le parlement doit également être informé de certaines questions opérationnelles, et joue même un rôle dans leur autorisation. Par exemple, aux États-Unis, les membres principaux du CSPR de chacune des deux chambres du Congrès doivent être notifiés à l'avance des actions couvertes. En Allemagne, tout exercice des pouvoirs extraordinaires considéré comme portant atteinte aux droits fondamentaux, tels que la mise sur écoute ou la censure, est régulièrement examiné et ré-autorisé par un groupe nommé par le CSPR. Alors que certains maintiennent que trop d'implication bureaucratique peut entraver l'efficacité des agences de renseignement, ces procédures sont importantes en tant que contrôle sur les pouvoirs de l'exécutif.

Quels sont les principaux défis du contrôle des services de renseignement?

Autorité. Le mandat des CSPR et autres organes de contrôle peut être entravé par l'exemption de renvoi de certains services de renseignement, ou par la délégation de certaines tâches traditionnellement exécutées par les services de renseignement, à des acteurs privés.

De plus, la coopération internationale croissante dans des domaines tels que le contreterrorisme peut compliquer le contrôle de certaines activités de renseignement à l'étranger.

Capacité. Le contrôle des services de renseignement requiert une bonne compréhension de leur rôle au sein du système de renseignement national. (Voir Document d'Information de Base (backgrounder) du DCAF sur les services de renseignement.) De plus, les CSPR doivent recevoir les ressources nécessaires et un personnel expérimenté pour mener des recherches et investigations.

Attitude. Il doit exister une volonté sincère de la part des CSPR et du parlement dans son entièreté d'adopter une approche active du contrôle des services de renseignement, comprenant des mesures et exigences telles que la tenue de registres et l'initiation d'enquêtes sur les comportements suspects ou questionnables.

Confidentialité c. Transparence. Le contrôle des services de renseignement doit assurer l'adhésion et le respect des normes démocratiques tout en maintenant le niveau nécessaire de discrétion, en particulier en ce qui concerne les questions opérationnelles. Ceci est aussi important et nécessaire afin que les agences de renseignement aient confiance dans le fait que leur parlement traitera les informations sensibles d'une manière confidentielle.

Comment ces défis peuvent-ils être surmontés ?

Les différences dans le contrôle des systèmes de renseignement nationaux reflètent la

manière dont différentes cultures politiques établissent les priorités parmi tous les défis. Néanmoins, les approches suivantes peuvent être envisagées face à des problèmes spécifiques :

Autorité. Une loi complète et exhaustive sur les renseignements et le contrôle des services de renseignement doit couvrir tous les services de renseignement d'un Etat, et prévoir un mandat spécifique pour chacun d'entre eux en termes de :

- Etendue géographique des opérations ;
- Etendue des sujets et matières à investiguer ;
- Les techniques d'investigation autorisées ;
- La nature de la coopération entre les services, l'exécutif et le parlement ; et
- Les règles concernant le contrôle, l'accès et la distribution des ressources.

En outre, les CSPR devraient posséder, avec un fondement légal, de forts pouvoirs d'investigation et d'examen ainsi que des droits de surveiller la mise en oeuvre de leurs recommandations.

Capacité. Expertise. Les parlementaires devraient être assistés par un personnel expérimenté qui a subi le processus d'examen, évaluation et sélection.

Préservation de la connaissance et de l'expérience. Ceci peut être facilité par les membres servant tout au long de leur carrière législative, bien que cela implique également un risque que certains d'entre eux deviennent trop proches des services de renseignement pour correctement contrôler leurs activités.

Diversité des expériences des membres. Les membres des CSPR devraient idéalement provenir de milieux qui reflètent la diversité politique, ethnique et religieuse du pays. Ainsi, dans certains systèmes, le président du CSPR doit être membre du parti d'opposition.

Prévention de la collusion. Les anciens membres de la communauté de renseignement, ainsi que les anciens ministres responsables, ne travaillent généralement pas au sein d'une CSPR, tout au moins, pas avant qu'une certaine période de temps se soit écoulée. En outre, le rôle de l'exécutif dans la sélection des membres des CSPR devrait être limité.

Attitude. Les mesures suivantes sont importantes dans la détermination de l'attitude des parlementaires face à leurs responsabilités :

- Entraînement efficace dans les domaines relatifs aux renseignements ;
- Provision suffisante en personnel et ressources;
- Compensation financière adéquate.

En même temps, il est du devoir des partis politiques et de l'électorat de choisir des candidats qualifiés pour le parlement, et des parlementaires de choisir les individus appropriés pour les CSPR.

Confidentialité c. Transparence. *Des critères d'examen, évaluation et sélection clairement établis.* Si les membres des CSPR sont examinés, évalués et sélectionnés, les critères attachés à ces procédures devraient être ouverts à tous, clairs et devraient inclure une possibilité de faire appel.

Un système adéquat de rapports sur les services de renseignement. Des exigences de rapports réguliers, tels que des rapports annuels, devraient :

- Imposer un contenu spécifique dans le cadre d'une loi sur le contrôle des services de renseignement, plutôt que d'être à la discrétion de l'exécutif ou de l'agence responsable ;
- Spécifier les détails budgétaires, organisationnels et opérationnels, lorsque possible, même si cela implique la séparation des versions classifiées et non-classifiées, pour les membres du parlement qui ont subi la procédure d'examen, évaluation et sélection, et ceux qui ne l'ont pas, ainsi que pour le public.

Etats-Unis	Allemagne	Afrique du Sud	Grande-Bretagne
Nom			
Comité de Sélection Permanent de la Chambre des Représentants et Comité de Sélection du Sénat	Panel de Contrôle Parlementaire	Comité Mixte Permanent sur les Renseignements	Comité sur les Renseignements et la Sécurité
Mandat			
Fort	Fort	Limité	Limité
Pouvoir de contrôle			
Légalité des actions et efficacité de toutes les agences de renseignement	Légalité des actions et efficacité de toutes les agences de renseignement	Légalité des actions et efficacité, mais contrôle budgétaire limité Pas de pouvoir sur les services militaires	Finances, administration et politiques des MI 5, MI 6 et du Siège des Communications Gouvernementales, mais pas des renseignements militaires, ni de la légalité des actions
Pouvoir législatif			
Les deux Comités initient et examinent des législations	Initie et examine des législations	Initie et examine des législations	Aucun
Nominations et élections			
Le Comité de Sélection du Sénat approuve les nominations des membres importants des services de renseignement	Aucun	Nomine l'inspecteur général des renseignements. Le parlement dans son entièreté approuve	Aucun
Composition			
Membres des deux chambres, nommés par les leaders de celles-ci	Représentants du Parlement, nommés par celui-ci	Membres du Parlement, nommé parle Président	Membres des deux chambres, nommés par le Premier Ministre, de concert avec le leader de l'opposition
Pouvoirs d'enquête et accès à l'information			
N'investiguent pas les plaintes	Investigue les plaintes des citoyens	Peut demander des investigations par l'inspecteur général ou les chefs des services de renseignement	Ne possède pas de pouvoir formel d'investigation
Les deux Comités possèdent un accès total à toutes les informations pertinentes	Peut demander des informations du gouvernement et des services de renseignement	Possède des pouvoirs d'accès aux dossiers illimités	Ne vérifie pas la légalité d'actions spécifiques
Les deux Comités possèdent des pouvoirs de citation à comparaître	Possède des pouvoirs de citation à comparaître	Possède des pouvoirs de citation à comparaître	Peut demander des informations, mais aucun document spécifique
Lorsque le Président autorise des actions couvertes, il doit informer les deux Comités, tout en respectant certaines considérations opérationnelles	Est autorisé à demander des témoignages et des visites sur le terrain	Peut référer des cas à la Commission parlementaire des droits de l'homme	Ne possède pas de pouvoir de citation à comparaître, mais les ministres et chefs d'agences donnent leurs témoignages lorsque cela est nécessaire
Budget			
Les deux Comités possèdent des pouvoirs d'autorisation et d'affectation financière	Approuve les plans budgétaires Se consulte avec le Comité de Sélection Budgétaire	Ne possède pas de pouvoir de contrôle budgétaire direct, mais participe à sa formulation	Possède des pouvoirs d'examen du budget, mais pas de décision
Les deux Comités émettent des recommandations au comité budgétaire	Entend des témoignages		Le Président du Comité des Comptes Publics de la Chambre Basse surveille les détails des dépenses

En plus de ces rapports réguliers, les CSPR devraient avoir le pouvoir de demander des rapports plus spécifiques sur une base ad-hoc. A leur tour, les CSPR devraient être obligés de rendre au parlement des rapports réguliers sur leurs conclusions, et d'informer de manière globale les services de renseignement sur le contenu de leurs rapports. Les recommandations et rapports des CSPR devraient être débattus au sein du parlement.

Pour plus d'information

Checks and Imbalances? Intelligence Governance in Contemporary France
Born and Wetzling, in 'Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants', *Born and Caparini* (eds.) Ashgate, 2007

European intelligence governance and democratic accountability
Wetzling, in 'Delegation and Mechanisms of Accountability in the European Union', *Gustavsson, Karlson and Persson* (eds.), Uppsala University Press, 2006

Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies
Born and Leigh, 2005
www.dcaf.ch/publications/making_intel.cfm

Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform
Hannah, O'Brien and Rathmell, 2005
www.rand.org/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR288.pdf

Parliamentary Oversight of the Intelligence Services in the WEU Countries - Current Situation and Prospects for Reform
Interparliamentary European Security and Defence Assembly, 2002
www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html

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

sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité

Les Documents d'Information de Base du DCAF prodiguent 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. Votre feedback est encouragé. Veuillez envoyer commentaires et suggestions à : backgrounders@dcaf.ch

D'autres Documents d'Information de Base sont disponibles à l'adresse suivante : www.dcaf.ch/backgrounders

Documents d'Information de Base disponibles

- Attachés de Défense
- Examens, évaluation et sélection dans le secteur de la sécurité
- Comités parlementaires sur la Défense et la Sécurité
- Forces armées multiethniques
- Contrôle parlementaire des services de renseignement
- Médiateurs militaires
- Défis contemporains de la communauté de renseignement
- Parlements et budgets de défense
- Enfants soldats
- Parlements et procuration de la défense
- Entreprises militaires privées
- Politique de sécurité nationale
- Envoi de troupes à l'étranger
- Services de renseignement
- Etats d'urgence
- Traite des êtres humains



Le Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) travaille avec les gouvernements et la société civile pour renforcer et améliorer le contrôle démocratique et civil des organisations du secteur de la sécurité, telles que la police, les agences de renseignement, les services de sécurité de la frontière, les forces paramilitaires et les forces armées. Le Centre mène des recherches pour identifier les défis centraux dans la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité et pour déterminer et rassembler les pratiques les mieux adaptées pour leur faire face. Le DCAF propose des programmes de conseils ainsi qu'une assistance dans le travail pratique à toutes les parties intéressées, la plupart du temps des gouvernements, parlements, autorités militaires et organisations internationales.

Pour plus d'information : www.dcaf.ch