

# Originalités du modèle espagnol de contrôle des services de renseignement<sup>1</sup>

Floran VADILLO

Indubitablement, l'Espagne n'a jamais appartenu au cercle des grandes nations du renseignement en raison de son histoire politique heurtée qui, depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, n'a guère permis aux structures étatiques de s'affirmer et, par là même, à des services de renseignement pérennes d'œuvrer. De fait, c'est sous la dictature franquiste que l'appareil de renseignement espagnol trouve

à se structurer dans l'objectif de concourir à la défense du pays, mais également du régime. Aussi aurait-on pu imaginer que le rétablissement de la démocratie s'accompagne d'un encadrement vigilant des activités de renseignement alors même que les États-Unis instauraient, à la même époque, un contrôle parlementaire de leurs services spécialisés. En réalité, ce sont les erreurs et errements du CESID (Centro Superior de Información de la Defensa), le service de renseignement créé le 4 juillet 1977 par la jeune démocratie, qui ont conditionné l'actuel modèle espagnol de contrôle, lequel se caractérise par la diversité des mécanismes à l'œuvre.

## L'apprentissage par l'échec

Lorsque décède le généralissime Franco le 20 novembre 1975 et que Juan-Carlos est proclamé roi d'Espagne deux jours plus tard, débute alors la période de la transition démocratique. Celle-ci est marquée par le référendum du 15 décembre 1976 (par lequel le peuple approuve la loi de réforme politique) ainsi que par les premières élections générales qui ont lieu le 15 juin 1977

et voient la victoire de l'Union du centre démocratique (UCD), le parti du chef du Gouvernement Adolfo Suárez. En matière de renseignement, le nouveau pouvoir procède à la fusion de la Troisième section de l'AEM<sup>2</sup> et du SECED<sup>3</sup> pour donner naissance le 4 juillet 1977 au CESID, dont on prétend que Suárez a lui-même choisi le nom. Alors que peu de pays ont fait le choix d'un service de renseignement unique, pareille fusion a sans doute été facilitée par la dépendance hiérarchique des deux administrations à la présidence du Gouvernement et au ministère de la Défense ainsi que par leur composition militaire. Toutefois, la tutelle du nouveau service échoit désormais au ministre de la Défense, et à lui seul, avant que la circulaire du 30 septembre 1982 ne réinstalle la double hiérarchie que connaissaient les anciennes structures.

Bien que la Transition semblât annoncer le recul de l'arbitraire au profit de l'empire du droit et que le Gouvernement eût promis l'adoption d'une loi face aux allégations du journal *Diario 16*, lequel affirmait détenir des écoutes d'hommes politiques réalisées clandestinement par le CESID, la proclamation de la nouvelle constitution espagnole, le 6 décembre 1978, déçoit

### Floran VADILLO

Docteur en science politique, chercheur associé au Centre Montesquieu de recherche politique (CMRP) – Université de Bordeaux.

(1) Cet article s'inscrit dans la continuité d'une précédente étude (Floran Vadillo, « Originalités du modèle belge de contrôle des services de renseignement », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 25, septembre 2013, p. 127-132) ; il emprunte beaucoup à une conférence donnée dans le cadre du groupe de recherche Métis à Sciences Po Paris, le 21 juin 2010 : « Contrôler les activités de renseignement : la démocratie espagnole face aux services et à son histoire ».

(2) Alto Estado Mayor, créé le 30 août 1939 par le général Franco ; l'organe militaire est divisé en trois sections dont une dite « d'Information » (la Troisième section), chargée dès 1944 du contre-espionnage.

(3) Servicio central de documentación créé le 3 mars 1972 par l'amiral Carrero Blanco ; Zorzo Ferrer (F.J.), 2005, « Historia de los Servicios de Inteligencia : el período pre-democrático », *Al servicio del Estado: inteligencia y contrainteligencia en España*, Madrid, Fernando García Sanz, n° 709, tome 113, p. 89-90, évoque un « organisme chargé de réaliser et de diffuser des rapports et études, de prêter une assistance technique et de coordonner la documentation relative à la protection des documents classifiés », mais qui peut également répondre à toute autre mission fixée par son ministre de tutelle (traduit de l'espagnol par nos soins).



ceux qui ont milité en vain pour qu'y figure une mention de leur service de renseignement. Les Constituants ont sans doute craint d'évoquer dans un même texte les libertés fondamentales et le successeur d'entités qui avaient contribué à les violer sous la dictature. Selon le professeur Carlos Ruíz Miguel, « *on perdit ainsi une magnifique occasion de doter les services de renseignement d'une sécurité juridique, tant dans leur existence que dans leur fonctionnement*<sup>4</sup> ». De fait, ces derniers aspects ne répondent qu'à des décrets royaux et une circulaire du ministre de la Défense<sup>5</sup>. Seule la loi du 19 juillet 1989 concernant le régime des personnels du CESID induira une reconnaissance légale indirecte du service.

Après une mise en place heurtée (notamment en raison de la tentative de coup d'État militaire menée par le colonel Tejero le 23 février 1981), le CESID se positionne sur le renseignement intérieur (en particulier

pour déjouer les tentatives de renversement de la démocratie), l'antiterrorisme et le contre-espionnage. De 1981 à 1995, son directeur, Emilio Manglano, œuvre à la performance du service et à sa forte projection extérieure ; malheureusement pour lui, son œuvre réformatrice est effacée par les scandales majeurs qui surgissent au début des années 1990.

L'origine de la descente aux enfers du CESID réside dans le renvoi d'un agent véreux, Juan Antonio Perote. Or, celui-ci emporte avec lui de nombreux documents publiés par la suite en une *d'El Mundo*. Même si un doute subsiste quant à l'authenticité de tous les documents, les premières publications suscitent un certain émoi puisqu'elles révèlent d'éventuels liens entre le gouvernement socialiste de Felipe González et le GAL (Grupos antiterroristas de Liberación) ; mais la véritable tourmente naît de ce que certains documents rendus publics le 12 juin 1995 font état

(4) Ruíz Miguel (C.), « Historia de un intento de modernización de los Servicios de Inteligencia », *Al servicio del Estado...*, op. cit., p. 124 (traduit de l'espagnol par nos soins).

(5) Décrets royaux des 27 mars 1981, 27 décembre 1985, 7 et 28 juillet 1995, 16 février 1996 ; circulaire du 30 septembre 1982.

d'écoutes aléatoires de personnalités politiques, dont le Roi lui-même<sup>6</sup>, menées entre 1984 et 1991. Immédiatement, le CESID et le ministre de la Défense arguent de l'utilité de ces écoutes dans le cadre d'une campagne de prévention concernant l'usage des téléphones portables auprès des hauts responsables politiques. Cependant, les deux hommes ne parviennent à justifier la conservation des transcriptions.

L'importance du scandale est telle qu'elle provoque la démission du directeur du CESID, suivi du vice-président du Gouvernement Narcís Serra et du ministre de la Défense García Vargas ; Juan Alberto Perote, de son côté, est placé en détention. Le procès qui s'ouvre le 10 mars 1999 conduit à la condamnation de Manglano et de Perote. Par la suite, le Tribunal Supremo<sup>7</sup> relaxera l'ancien directeur.

L'affaire entame fortement l'image du service et ouvre une brèche dans laquelle vont s'engouffrer les médias qui accusent le CESID des pires turpitudes à plus de 35 reprises entre 1996 à 1999. Si les accusations s'avèrent pour la plupart infondées (à l'image de la supposée opération Mengele censée consister en des tests de drogues sur des mendiants<sup>8</sup>), le service peine à se défendre. D'autant que le 31 mars 1998, le parti Herri Batasuna découvre que le CESID a placé sur écoute son siège de Vitoria. L'épisode vient d'ailleurs s'ajouter aux accusations antérieures de divulgation par le service de documents confidentiels produits par les séparatistes. À nouveau, le scandale enfle et débouche sur le terrain judiciaire. Le secret paralyse l'enquête de la juge chargée du dossier puisque le Gouvernement s'oppose à ses demandes de déclassification avec l'aval du Tribunal Supremo, le 10 février 1999. Au demeurant, le procès des écoutes aléatoires qui débute le 10 mars 1999 éclipse cette nouvelle péripétie peu glorieuse.

En définitive, le CESID multiplie les failles létales : des fuites dans la presse et de sombres rumeurs ternissent la réputation nationale et internationale du service ; des pratiques trop faiblement encadrées ou contrôlées interrogent les démocrates ; enfin, en dépit de la fusion opérée en 1977, l'Espagne ne semble guère parvenir à rompre avec un mal traditionnel, à savoir l'absence de coordination avec les autres administrations développant une activité de renseignement en raison d'un problème de définition de leur périmètre d'action qui, bien souvent, conduit à des chevauchements de compétences. En effet, si le CESID est le seul service de renseignement, il doit coopérer avec d'autres entités telles que celles chargées du renseignement militaire ou policier (Servicio de Información de la Guardia Civil, Comisaría general de información del Cuerpo nacional de Policía, les services policiers spécialisés ou encore les services policiers des Autonomies).

Mais face aux polémiques qui se multiplient, l'opposition (populaire puis socialiste à partir de 1996) dénonce principalement un manque de contrôles tandis que les ministres de la Défense successifs et les directeurs du CESID préfèrent mettre en avant les carences de la couverture légale, recourant ainsi au même argument que leurs devanciers de 1977. De telle sorte que José María Aznar propose lui aussi une grande réforme qui ne verra le jour qu'après sa reconduite à la tête du Gouvernement en 2000. Ce sont d'ailleurs les attentats du 11 septembre 2001 qui l'incitent à entamer cette réforme législative. Dans l'attente de celle-ci, diverses novations sont introduites : le directeur général du CESID se voit octroyer le rang de secrétaire d'État afin de pouvoir représenter le ministre de la Défense, assister aux conseils des ministres en cas de convocation et de l'instituer en coordinateur de tous les services concourant aux activités de renseignement, suivant en cela le modèle étatsunien du DNI (director of national intelligence).

EN DÉPIT DE LA FUSION  
OPÉRÉE EN 1977, L'ESPAGNE  
NE SEMBLE GUÈRE PARVENIR  
À ROMPRE AVEC UN  
MAL TRADITIONNEL, À  
SAVOIR L'ABSENCE DE  
COORDINATION AVEC LES  
AUTRES ADMINISTRATIONS  
DÉVELOPPANT UNE ACTIVITÉ  
DE RENSEIGNEMENT EN  
RAISON D'UN PROBLÈME  
DE DÉFINITION DE LEUR  
PÉRIMÈTRE D'ACTION

(6) Se reporter à la liste des 95 écoutes produite in Joaquín Baravío, Pilar Cernuda et Fernando Jáuregui, *Servicios secretos*, Barcelona, Plaza & Janés Editores, 2000, p. 320-322.

(7) Instance qui équivalait au Conseil d'État et à la Cour de cassation en France.

(8) *Ibid.*



## Vingt-cinq ans après : la réforme législative du renseignement

Le 6 mai 2002, deux lois sont adoptées par le Parlement espagnol de manière consensuelle : la première<sup>9</sup> crée le Centro nacional de inteligencia (CNI) qui, à l'image du CESID son prédécesseur, regroupe les activités de renseignement intérieur, extérieur et technique. Fortement inspiré par la législation britannique de 1994, le texte établit les missions du nouveau service, les moyens octroyés, le statut du personnel, le rôle du directeur et du secrétaire général ; au surplus, il évoque les organes exécutifs chargés de la planification du renseignement ainsi que l'existence d'un contrôle parlementaire. La seconde, une loi organique<sup>10</sup>, prévoit le contrôle judiciaire encadrant les activités du service, formalisant des pratiques déjà en place pour le CESID<sup>11</sup>. Enfin, une série de décrets royaux viendra détailler l'organisation du service, le statut du personnel ou instituer le directeur du CNI chef du Centre national de cryptologie<sup>12</sup>.

À l'instar du CESID, le CNI dépend à la fois du président du Gouvernement et du ministre de la Défense. D'une manière générale, il a largement hérité de son prédécesseur dans sa structuration (directeur avec rang de secrétaire d'État, secrétaire général avec rang de directeur adjoint choisi pour ses compétences en matière de renseignement...). Il jouit du statut d'organisme public spécial qui lui assure une autonomie fonctionnelle grâce à la définition d'une personnalité juridique et patrimoniale (statut prévu par la loi du 14 avril 1997 sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale de l'État).

Par ailleurs, selon les termes de la loi fondatrice, le CNI, seul service de renseignement reconnu au plan national, doit remettre au gouvernement toute l'information collectée, l'ensemble des analyses et études produites ainsi que les propositions élaborées afin de « *prévenir et éviter* » une atteinte à la sûreté de l'État<sup>13</sup>. Il ne peut en aucun cas agir de sa propre initiative et ne dispose d'aucune compétence judiciaire. En outre, ses capacités d'actions

sont restreintes dans la mesure où il peut uniquement rendre possible l'entrave d'une menace (« *posibilitat la neutralización* »).

En conformité avec les novations introduites avant la réforme, la loi du 6 mai 2002 prévoit également que le directeur général du CNI incarne la *Autoridad nacional de inteligencia y contrainteligencia* supposée coordonner tous les services développant une activité de renseignement (le centre de cryptologie, le Centro de inteligencia de las Fuerzas armadas (CIFAS) dédié au renseignement militaire et placé sous l'autorité du chef d'état-major<sup>14</sup> ainsi que tous les services policiers précités). Néanmoins, à la suite des attentats du 11 mars 2004, et face aux carences de coordination constatées, le gouvernement mettra en place le Centro nacional de coordinación antiterrorista, création qui dépossède le CNI d'une de ses attributions.

Avec l'adoption de ces deux lois, l'Espagne a donc entrepris de rénover son appareil de renseignement tout en conservant les caractéristiques majeures du CESID. Elle a également formalisé un système de contrôle d'apparence fort complet.

## Un contrôle des activités de renseignement protéiforme

En préambule du premier numéro de la revue espagnole consacrée aux études de renseignement, María Teresa Fernández de la Vega, alors vice-présidente du Gouvernement, exposait qu'il existe quatre types de contrôle des activités de renseignement en Espagne : « *politique, légal, judiciaire et économique*<sup>15</sup> ». En réalité, relèvent du contrôle interne les aspects politique et économique, tandis que le légal et le judiciaire sont pris en charge par des structures externes (à l'État, s'entend).

Le contrôle politique dépend conjointement du ministre de la Défense (notamment en termes « d'efficacité » comme le prévoit le décret royal du 28 juin 2002) et de

(9) Ley 11/2002 de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

(10) Ley orgánica 2/2002 de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia.

(11) Cf. Díaz Fernández (A. M.), 2007, «Controlling Spanish Intelligence Services», in Smidt (W. K.), Poppe (U.), Krieger (W.), Müller-Enbergs (H.) (dir.), *Geheimhaltung und Transparenz - Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich*, Berlin, LIT-Verlag, p. 147.

(12) Real Decreto 327/2004, de 27 de febrero, por el que se modifica el Estatuto del personal del Centro Nacional de Inteligencia, aprobado por el Real Decreto 1324/1995, de 28 de julio.

(13) « La principale mission du CNI sera de fournir au gouvernement l'information et le renseignement nécessaires pour prévenir et éviter tout risque ou toute menace qui affecterait l'indépendance et l'intégrité de l'Espagne, les intérêts nationaux et la stabilité de l'État de droit et de ses institutions. » (traduit de l'espagnol par nos soins).

(14) Institué par le décret royal du 25 juin 2004 assorti d'un Orden du 19 avril 2005. En outre, le CNI supervise le *Plan conjunto de inteligencia militar*.

la *Comisión delegada del Gobierno para asuntos de Inteligencia* dont le CNI assure le secrétariat. Cette commission réunit le vice-président du Gouvernement, les ministres de la Défense, de l'Intérieur, de l'Économie, des Affaires étrangères, le secrétaire de la Présidence du Gouvernement et le secrétaire d'État à la Sécurité. Elle est censée veiller à la coordination des services de renseignement et évaluer l'activité du CNI ; elle établit également les objectifs annuels du service par le biais de la *Directiva de inteligencia* adoptée en conseil des ministres<sup>16</sup>. En substance, la composante politique du contrôle se conçoit en termes de pilotage et d'efficacité, critères traditionnels mais cardinaux.

Le contrôle économique est, quant à lui, exercé de façon permanente afin de « *vérifier que la gestion économique et financière soit en adéquation avec les principes de légalité, d'économie, d'efficacité*<sup>17</sup> ». Au sein du CNI, existe un détachement de la *Intervención General de la Administración del Estado* (un organisme de contrôle des comptes des administrations publiques) qui transmet son rapport au Tribunal de Cuentas (l'équivalent de la Cour des comptes).

Le contrôle externe correspond, pour sa part, à une philosophie particulière, comme l'a exposé Carlos Ruiz Miguel<sup>18</sup> : lorsque l'activité de renseignement peut s'assimiler à un acte de Gouvernement, elle relève de l'autorité politique qu'incarne le Parlement ; en revanche, lorsque le renseignement correspond à un acte de sécurité publique, celui-ci est contrôlé par le pouvoir judiciaire. Mais cette conceptualisation peine à correspondre à l'exacte réalité tant elle souffre de limites dirimantes.

Le principe d'un contrôle judiciaire des techniques de recueil de renseignement est quasi unique pour les pays occidentaux (« *pionnier*<sup>19</sup> » comme le définit pudiquement Concepción Pérez Villalobos). Il incarne le mécanisme qui rend tangible le passé dictatorial du pays et se pense en garde-fou. Il découle d'ailleurs directement des articles 18 (alinéas 2 et 3) et 55.2 de la Constitution de 1978 qui protègent l'inviolabilité du domicile et le secret des

communications (de tout type). Dans cette optique, toute entorse à ces règles fondamentales doit être autorisée par le pouvoir judiciaire, être justifiée par des questions de sûreté de l'État et, si possible, répondre à des objectifs dûment spécifiés par la *Directiva de inteligencia*.

Comme évoqué précédemment, la loi organique du 6 mai 2002 décrit donc avec précision les motifs et conditions d'une demande de pénétration domiciliaire ou d'interception de sécurité (les deux seuls moyens légaux à la disposition du CNI<sup>20</sup>) : le directeur doit adresser une demande motivée au magistrat du Tribunal Supremo spécialement affecté au contrôle des activités du service (celui-ci est nommé pour cinq ans sur proposition du Conseil général du pouvoir judiciaire (notre Conseil supérieur de la magistrature-CSM) parmi les magistrats du Tribunal Supremo disposant d'au moins trois ans d'exercice). Le magistrat dispose d'un délai de 72h – délai maximal non reconductible – pour statuer ; en cas d'urgence, le directeur du CNI peut demander que ce délai soit réduit à 24h. L'ensemble de ce processus fait l'objet d'une classification secret défense.

L'application des mesures sollicitées ne peut excéder 24h pour la violation de domicile et trois mois pour les écoutes, interceptions de courrier... L'autorisation est évidemment prorogable. En revanche, tous les éléments collectés qui ne concerneraient pas directement l'objet

LORSQUE L'ACTIVITÉ DE RENSEIGNEMENT PEUT S'ASSIMILER À UN ACTE DE GOUVERNEMENT, ELLE RELÈVE DE L'AUTORITÉ POLITIQUE QU'INCARNE LE PARLEMENT ; EN REVANCHE, LORSQUE LE RENSEIGNEMENT CORRESPOND À UN ACTE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE, CELUI-CI EST CONTRÔLÉ PAR LE POUVOIR JUDICIAIRE

(15) « Presentación », *Inteligencia y seguridad : Revista de análisis y prospectiva*, n° 1, décembre, 2006, p. 9 (traduit de l'espagnol par nos soins).

(16) Ce document s'assimile au PNOR français (Plan national d'orientation du renseignement) décidé au sein du Conseil national du renseignement.

(17) *Real Decreto 1287/2005*, de 28 de octubre, por el que se modifica el *Real Decreto 593/2002*, de 28 de junio, por el que se desarrolla el régimen económico presupuestario del Centro Nacional de Inteligencia (traduit de l'espagnol par nos soins).

(18) In « Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia », *Inteligencia y seguridad : Revista de análisis y prospectiva*, n° 2, juin-novembre, 2007, p. 13-46.

(19) In Pérez Villalobos (C.), 2002, *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*, Granada, Grupo editorial universitario, p. 55.

(20) Ce faisant, le CNI dispose de moyens légaux bien moins étoffés que ceux offerts au SIGC, à la Comisaría general de información del Cuerpo nacional de Policía et aux services policiers des Autonomies dans le cadre d'enquêtes criminelles. En effet, il ne dispose d'aucune capacité d'entrave (y compris de police judiciaire identique à celle dont jouit la direction générale de la Sécurité intérieure ou DGSI en France) ; il peut uniquement recueillir et diffuser des renseignements. Ainsi, en 2004, le service avait-il prévenu de la menace d'attentats sans rien pouvoir entreprendre pour la contrecarrer.

de la demande écrite du directeur du CNI devront être détruits (réminiscence de l'affaire des écoutes aléatoires où l'on a pu constater que le véritable scandale résidait dans la conservation des écoutes).

Néanmoins, le contrôle judiciaire espagnol présente certaines failles majeures :

- la solitude du magistrat ne manque pas de surprendre : elle peut tout à la fois laisser planer un soupçon de connivence éventuelle avec le CNI (relation particulière qui invaliderait la pertinence de la procédure<sup>21</sup> comme cela était advenu à l'époque du CESID), ou susciter un certain scepticisme concernant sa capacité effective de contrôler la masse des demandes qui lui parviennent ;
- en outre, certains observateurs jugent que les informations à fournir pour motiver l'autorisation sont trop incomplètes pour statuer en toute objectivité<sup>22</sup>;
- le fait que la destruction du matériel collecté relève de la seule autorité du directeur du CNI laisse craindre certains oublis discrétionnaires impossibles à vérifier ;
- car aucun mécanisme de contrôle judiciaire *ex post* n'existe, à l'exception de la procédure de l'*amparo*, c'est-à-dire le recours pour excès de pouvoir que tout citoyen est susceptible de former. Or, comme le souligne Miguel Revenga Sánchez<sup>23</sup>, le secret de la défense nationale qui protège la procédure rend toute réclamation parfaitement virtuelle puisqu'en proie à des difficultés juridiques incommensurables (déclassification laissée à la discrétion du gouvernement et, en cas de contestation, du Tribunal Supremo...). Au demeurant, si l'on considère le fait que, précédemment, le CESID se dispensait parfois de l'autorisation judiciaire pour procéder à des écoutes, on conçoit difficilement ce qui empêcherait le CNI de se livrer à de telles entorses, hormis la peur d'un scandale en cas de révélation.

En définitive, Concepción Pérez Villalobos affirme qu'il n'existe « *pas de contrôle judiciaire réel et effectif* » ; elle avance même : « *la loi organique de février 2002 paraît plus préoccupée par le fait de doter les interventions du CNI d'une apparence judiciaire que par l'instauration légale d'une réelle garantie judiciaire.* »

*À l'extrême, on pourrait même avancer que le législateur n'a pas véritablement eu l'intention de soumettre les activités des services de renseignement à un véritable contrôle<sup>24</sup> ».*

Enfin, ce que les Espagnols dénomment le contrôle légal s'apparente en réalité au contrôle parlementaire. Comme signifié précédemment, il correspond en théorie à un contrôle du renseignement interprété comme un acte de Gouvernement. L'exposé des motifs de la loi du 6 mai 2002 instituant le CNI s'enorgueillit d'ailleurs des avancées démocratiques réalisées : « *pour la première fois, une loi envisage de manière spécifique le principe du contrôle parlementaire des activités du CNI* ». Néanmoins, le progrès loué se contente de consacrer et d'amplifier les pratiques de contrôle des fonds spéciaux mises en place dans l'urgence en mai 1995<sup>25</sup> à la suite des scandales évoqués précédemment (le Partido Popular en avait fait l'un des arguments d'opposition à la politique du PSOE). En effet, le budget du CNI s'est toujours complété de fonds spéciaux (à l'instar de ce que l'on observe en France pour la DGSE), et la surveillance de ces masses financières a été confiée à la *Comisión de gastos reservados y secretos oficiales*.

Cette commission se compose de huit membres dont le président du Congreso de los Diputados, le secrétaire général de l'institution et des représentants de tous les groupes politiques constitués. L'avantage du groupe majoritaire réside uniquement dans la présence du président de la Chambre. Le détail de son fonctionnement est précisé par le règlement de l'assemblée parlementaire.

Les changements introduits par la loi de 2002 résident dans une plus grande lisibilité du budget et une communication plus large de documents ; en effet, le texte de loi précise que les députés membres de cette commission ont accès à la *Directiva de inteligencia*, au rapport d'évaluation de l'accomplissement des objectifs fixés par celle-ci ainsi qu'à tous les documents classifiés nécessaires à l'accomplissement de leur travail à l'exception des documents mentionnant les sources du CNI ou ceux provenant de services étrangers.

Cependant, le problème de l'accès à l'information demeure : si la résolution de la présidence du Congrès des députés du 11 mai 2004 prévoit les modalités

(21) In Revenga Sánchez (M.), « A males extremos, paliativos (insuficientes) : variaciones sobre el control del Centro Nacional de Inteligencia », p. 11 (document inédit) ; crainte partagée par Concepción Pérez Villalobos, *op. cit.*

(22) In Pérez Villalobos (C.), *op. cit.* ; critique également formulée par Díaz Fernández (A. M.), « Controlling Spanish Intelligence Services », in Smidt (W. K.), Poppe (U.), Krieger (W.), Müller-Enbergs (H.) (dir.), *op. cit.*

(23) *Ibid.*

(24) In Pérez Villalobos (C.), *op. cit.*, p. 121 pour la première citation et p. 138 pour la seconde (traduit de l'espagnol par nos soins).

(25) Loi du 11 mai 1995.

d'accès à cette information, la Commission connaît certaines restrictions dans la mesure où le CNI fournit aux parlementaires « *les informations appropriées* » selon les termes de la loi de 2002<sup>26</sup>. Le service possède en conséquence une réelle liberté d'appréciation et l'on pourrait dès lors parfaitement imaginer un refus du CNI pour des motifs fallacieux, mais légaux. En somme, « *la virtualité du contrôle dépend uniquement de la bonne volonté du contrôlé*<sup>27</sup> » et il semblerait que la capacité inquisitoriale de la commission puisse être aisément réduite à néant. Or, aucun pouvoir d'audition n'est prévu pour cette commission parlementaire.

Au surplus, rien n'indique la périodicité des réunions de la commission, la valeur attachée à ce contrôle parlementaire dénué de capacité contraignante, ni même ou d'influence sur le comportement des services. Il est également intéressant de noter que, l'examen des ressources achevé, tous les documents présentés doivent retourner au CNI, les parlementaires n'ayant pas le droit de les conserver ou de réaliser des copies. Cette interdiction suppose l'impossibilité d'utiliser des passages de ces documents et donc de constituer une mémoire du contrôle opéré.

Il reste toujours aux parlementaires la possibilité de créer des commissions d'enquête en cas de scandale, à l'instar de celle qui a investigué sur les attentats du 11 mars 2004 ; dans ce cadre, ils peuvent auditionner le chef du CNI. Par ailleurs, le ministre de la Défense, autorité hiérarchique du CNI, peut être auditionné par la Commission de défense de chacune des chambres.

Il paraît dès lors difficile d'identifier un contrôle parlementaire efficace des services de renseignement. À ce titre, Miguel Revenga Sánchez le qualifie de « *dispersé et non systématique*<sup>28</sup> » au seul profit des députés, les sénateurs étant exclus des affaires de renseignement puisque non cités par la loi. Le refus opposé par le Gouvernement aux membres du Sénat, qui, en 1995, souhaitaient enquêter sur le GAL et réclamaient pour ce faire des documents du CESID, illustre le fait.

Au final, les dispositions législatives de 2002 n'ont apporté que de faibles novations, introduites pour contenter à la fois les exigences européennes et les vellétés inquisitoriales parlementaires à la suite d'une série de scandales. À titre d'exemple, lorsqu'en 2009 le directeur du CNI Alberto Saiz

a été accusé d'avoir confondu deniers publics et personnels, son audition par la commission n'a guère eu d'impact. Seule l'agitation médiatique l'a acculé à la démission. Il semblerait d'ailleurs que, dans le cas espagnol à l'instar de pratiques observables dans nombre de pays, ce contrôle médiatique soit le plus puissant bien que le plus dévastateur pour les services de renseignement puisqu'il érige la crise en mécanisme régulateur.

En définitive, l'Espagne, loin de chercher à encadrer rigoureusement les activités des services de renseignement au sortir d'une longue dictature, n'a envisagé de réforme des mécanismes de contrôle que sous les coups répétés de scandales médiatiques et de crises de sécurité. S'inspirant du modèle britannique, elle a opté pour l'adoption de textes législatifs à la forte portée symbolique et aux ambitions marquées. Toutefois, les dispositifs de contrôle externe des activités de renseignement (parlementaire et judiciaire) recèlent de trop nombreuses failles, de trop conséquentes limites intrinsèques pour s'avérer efficaces. Le recours au juge judiciaire, d'ordinaire présenté comme la garantie maximale de protection des libertés individuelles, ne résiste guère à un examen critique tandis que les parlementaires demeurent cantonnés à un rôle très subalterne. Le système octroie en revanche une réelle importance à la supervision politique, au contrôle interne, perpétuant ainsi le privilège de l'exécutif en ce domaine. En conséquence, il semblerait que le poids de l'histoire ne parvienne point à contrebalancer la tendance naturelle des institutions étatiques à préserver leur *imperium* sur ces administrations à la fois si stratégiques et si symboliques ■

IL PARAÎT DÈS  
LORS DIFFICILE  
D'IDENTIFIER  
UN CONTRÔLE  
PARLEMENTAIRE  
EFFICACE DES  
SERVICES DE  
RENSEIGNEMENT

(26) Pareille précaution s'explique par la représentation de partis indépendantistes au Parlement et donc dans la commission, partis dont certains membres pourraient faire l'objet d'une surveillance dans le cadre de la lutte contre le terrorisme séparatiste.

(27) In Revenga Sánchez (M.), *loc. cit.*, p. 6 (traduit de l'espagnol par nos soins).

(28) *Ibid.*