



Le renseignement dans tous ses états

E pluribus unum : les modalités de contrôle des services de renseignement



par **Floran Vadillo**
Docteur en science politique
Chercheur associé au CMPPR
Université de Bordeaux

Trop souvent, la question du contrôle des services de renseignement est abusivement réduite à l'expression parlementaire de celui-ci, négligeant de ce fait la variété des formes de contrôle, leur complémentarité et, par conséquent, la philosophie qui les anime. Ainsi, en France, la mise à l'agenda politique du questionnement relatif aux mécanismes de contrôle parlementaire a-t-elle occulté toute réflexion sur d'autres modalités additionnelles.

À la décharge de la représentation nationale, notre pays s'est longtemps illustré par le retard qu'il accusait dans le domaine du contrôle des services de renseignement alors même que ses partenaires les plus proches disposaient d'organes parlementaires installés pour certains de longue date : les Pays-Bas en 1952, les États-Unis en 1976, l'Italie en 1977, l'Allemagne en 1978, le Royaume-Uni en 1994... Au demeurant, les préconisations réitérées d'instances internationales (et notamment de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) en matière de contrôle parlementaire ont contribué à stigmatiser le particularisme français. Or celui-ci est en grande partie imputable au pouvoir exécutif¹ qui a découragé nombre d'initiatives, organisé une réelle obstruction² ou limité considérablement la portée de certaines avancées ; ainsi, la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 présidant à la création de la Délégation parlementaire au renseignement matérialise-t-elle avec acuité cette volonté parlementaire entravée dans la mesure où les représentants de la Nation pouvaient uniquement effectuer un suivi de l'activité générale des services spécialisés. En effet, le terme de contrôle avait été soigneusement évité en raison de son caractère intrusif, comme le rappelait le rapporteur Bernard Carayon³.

Des principes irréfragables

La naturelle frustration ressentie par les élus de la Nation explique sans doute la vision impérialiste du contrôle qu'ils déploient lorsque des crises impliquant les services de renseignement surviennent

et modifient brutalement – quoique de manière éphémère – l'agenda politique. Car des services de renseignement, on ne connaît dans notre pays que la litanie de leurs échecs ou bévues, ou encore les phantasmes forgés par le secret dans lequel ils se complaisent parfois abusivement. Et bien que les capacités/volontés de contrôle parlementaire s'avèrent structurellement faibles sous le régime inauguré en 1958, la seule réponse envisagée en cas de crise – par les parlementaires comme par les médias – concerne exclusivement la représentation nationale : l'exercice rhétorique consiste alors à définir le parlement comme l'unique contre-pouvoir capable de rétablir la légalité républicaine. En conséquence, les parlementaires souhaitent contrôler toute l'activité des services de renseignement, s'accaparant des prérogatives exorbitantes du droit commun, pour une mission qu'ils

n'assument pas à l'égard d'autres administrations⁴. Dans ce cas, le secret de la défense nationale, loin de constituer un obstacle, incarne à leurs yeux une justification pour exercer un surplus de responsabilités. On le constate aisément, jamais les élus n'ont conçu leur rôle potentiel en matière de renseignement

comme une extension de leur mission constitutionnelle : le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques selon les termes du subtil article 24 de la Constitution.

Le heurt frontal avec l'Exécutif ainsi suscité leur permet de subir la défaite avec panache, pour mieux incarner la relation supposée agonistique de la démocratie avec la raison d'État. Pourtant, le pouvoir exécutif œuvre lui aussi sous contraintes et

Il s'avère cardinal de ne pas restreindre notre conception de l'activité de contrôle et de penser la pluralité, la complémentarité



s'il a pu faire montre de réelles réticences, il est également astreint au respect de principes irréfragables : en premier lieu, les parlementaires ne peuvent connaître d'éléments protégés au titre du secret de la défense nationale⁵. Néanmoins, leur participation à des autorités administratives indépendantes a introduit un biais dans ce principe : de fait, les membres de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité créée en 1991, de la Commission consultative du secret de la défense nationale instituée en 1998 et de la Commission de vérification des fonds spéciaux créée en 2001, sont autorisés à prendre connaissance d'informations classifiées⁶. La loi d'octobre 2007 créant la DPR a pris en compte cette évolution et conféré aux parlementaires une habilitation ès qualités. Au final, le principal obstacle à un contrôle de toute l'activité des services de renseignement par les parlementaires a été posé par le Conseil constitutionnel dans le considérant 45 de sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 en ce qu'il interdit à ceux-ci d'« intervenir dans la réalisation d'opérations en cours » (sans pour autant définir la notion ou objectiver celle d'opérations achevées).

Du temps, de l'expérience et de l'expertise

Fort de cette jurisprudence, le législateur a donc borné l'habilitation des parlementaires aux éléments qui ne concernent ni les opérations en cours des services, ni les instructions données par les pouvoirs publics à cet égard, ni les procédures et méthodes opérationnelles, ni les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement, ni les données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou non des services intéressés.

Par voie de conséquence, les restrictions induites par notre régime constitutionnel contrarient fortement les (rhétoriques) ambitions des parlementaires et interrogent sur le sens même d'un contrôle par eux effectué. Or, la loi de programmation militaire 2014-2019 a intelligemment tranché ce débat en procédant à la réécriture d'une grande partie de la loi de 2007 : elle a en effet restauré la DPR dans

une philosophie du contrôle directement inspirée de l'article 24 de la Constitution. Désormais, le Parlement contrôle moins l'activité des services de renseignement que l'usage de ces administrations stratégiques par le pouvoir exécutif. Nous avons déjà eu l'occasion de qualifier cette partition de « contrôle de responsabilité⁷ » dans la mesure où celui-ci est effectué dans le but éventuel de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement en cas de dysfonctionnement avéré ou de faute. Toutefois, le contrôle parlementaire des services de renseignement ainsi défini laisse des pans entiers de leur activité exempts de tout contrôle, ceux-là même qui sont interdits d'accès aux élus. C'est pourquoi il s'avère cardinal de ne pas restreindre notre conception de l'activité de contrôle et de penser la pluralité, la complémentarité. En définitive, l'identité du contrôleur n'a guère d'importance si ce dernier bénéficie de garanties d'indépendance et des moyens pour assumer sa mission. D'autant que pareille mission, pour être efficace, nécessite du temps, de l'expérience et de l'expertise. Notre pays l'a récemment compris puisqu'il va créer une inspection des services de renseignement à la disposition du Premier ministre, puisqu'il veille à l'existence de dispositifs internes aux administrations pour s'assurer de l'efficacité et de la légalité des actions conduites, puisqu'il a recours à une AAI (la CNCIS) pour contrôler certains des moyens légaux employés par nos services. Par ces biais, un continuum du contrôle est assuré et le concept parvient enfin à subsumer ses composantes ! ■

1 - Mais l'orthodoxie des équilibres institutionnels de la Cinquième République ne saurait masquer le coutumier désintérêt des parlementaires pour cette problématique et leur absence de culture du renseignement. Sur ce point, nous renvoyons le lecteur à l'excellent article de Sébastien Laurent, « Les parlementaires face à l'État secret et au renseignement sous les IV^e et V^e Républiques : de l'ignorance à la politisation », *Les Cahiers de la Sécurité*, juillet-septembre 2010, n°13, p. 134-143.

2 - À titre d'exemple, plusieurs ministres refusèrent leur témoignage à la commission Marclhacy qui enquêta en 1973 sur la pratique des écoutes téléphoniques. Cf. les plaintes formulées et les lettres de doléances reproduites in Pierre Marclhacy et René Monory, *Rapport n°30 fait au nom de la Commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques*, Sénat, octobre 1973, 115p.

3 - Bernard Carayon, *Rapport fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 13), adopté par le Sénat, portant création d'une délégation parlementaire au renseignement*, Assemblée nationale, juillet 2007, p. 26

4 - Sur l'absence d'usage des prérogatives parlementaires pour contrôler les administrations, se reporter aux écrits de Guy Carcassonne et notamment « Celui qui va à la chasse doit perdre sa place », in *Les 20 chantiers de l'Élysée*, Paris, Hachette, 2007, p. 13-23.

5 - Même les puissantes commissions d'enquête se voient opposer cette restriction au II de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

6 - L'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ayant institué la CNIL ne conférerait pas cette capacité aux parlementaires et réservait le traitement de ces questions aux membres issus de la haute fonction publique.

7 - Cf. Floran Vadillo, « Une loi relative aux services de renseignement : l'utopie d'une démocratie adulte ? », note n°130 de la Fondation Jean Jaurès, 17 avril 2012, 20p., cette catégorisation a été reprise in Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, Pour un « État secret » au service de notre démocratie, *Rapport d'information n° 1022*, Assemblée nationale, 14 mai 2013, 205 p.