Essai de modélisation d'une théorie du contrôle des activités de renseignement

Floran VADILLO¹

Rares sont les activités de l'État dont la simple évocation appelle nécessairement la question de leur contrôle. En cela, les services de renseignement se distinguent nettement au sein de la sphère administrative à laquelle ils appartiennent pourtant. Car l'indispensable secret – légal – qui entoure leurs agissements nécessite des mécanismes de contrôle destinés à éviter l'arbitraire et les dévoiements mais aussi – la question n'est pas vaine dans une démocratie libérale mûre – à rassurer les citoyens qui suspectent, parfois légitimement, l'utilisation de moyens sans autre limite que celle imposée par la technologie.

Néanmoins, en raison d'un jeu institutionnel, politique, administratif et médiatique complexe, la question du contrôle de ces administrations stratégiques est souvent réduite de manière abusive à l'expression parlementaire de celui-ci, négligeant de ce fait la variété des potentielles autres modalités, leur complémentarité et, par conséquent, la philosophie qui les animerait. Car la problématique émerge la plupart du temps à l'occasion d'une crise induite par des activités de renseignement. Celle-ci modifie brutalement, mais de manière éphémère, l'agenda politique et suscite des réponses institutionnelles plus ou

¹ Le présent chapitre constitue la synthèse de deux communications suivantes : « Quelles perspectives pour les contrôles des activités de renseignement en France ? », Journée d'étude « Modernisation et cadre juridique du renseignement en France », Université Lille 2 (ERDP), 4 avril 2013, et « À la recherche d'un modèle européen de contrôle des services de renseignement : le poids de la contingence nationale », communication au colloque « Transformations et réformes de la sécurité en Europe », Centre Montesquieu de recherches politiques (CMRP-GRECCAP) et université de Bordeaux, 15 et 16 mai 2014.

moins pérennes : pour les responsables politiques, l'exercice rhétorique consiste alors à ne point concéder une faiblesse et à proposer une solution politique à un problème uniquement considéré comme politique. Naturellement, le Parlement fournit le vecteur symbolique idoine que l'on érige en unique contre-pouvoir capable d'exercer un contrôle rigoureux (sans nécessairement en créer les conditions d'émergence, à l'image de l'exemple français²). De ce fait, la mise à l'agenda politique du questionnement relatif aux mécanismes de contrôle parlementaire occulte toute réflexion sur d'autres modalités additionnelles³.

Dans le même esprit, certaines instances (politiques), à l'instar de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, promeuvent cette voie à titre principal. Leur fonction prescriptive en ce domaine oriente nécessairement le débat médiatique et institutionnel alors même que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et la jurisprudence de la Cour chargée de veiller à son application ouvrent le champ des possibles en la matière. Car si cet article oblige les États à prévoir dans leur législation toute ingérence dans la vie privée des citoyens⁴, la jurisprudence de la CEDH réclame l'existence d'un contrôle indépendant sans pour autant contraindre à l'adoption d'une forme particulière. La Cour marque cependant une préférence pour le contrôle judiciaire « car il offre [selon elle] les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière⁵ ».

² Se reporter à l'article fondateur 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.

³ Sur ce point précis et au sujet du seul exemple français, se référer à notre contribution : « E pluribus unum : les modalités de contrôle des services de renseignement », *L'ENA hors les murs*, juin 2014, n° 442, p. 24-25.

⁴ Article 8 : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ». « 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

⁵ Paragraphe 55 de l'arrêt *Klass et autres contre Allemagne* du 8 septembre 1978. Dans ce document, la CEDH a posé ses principaux critères jurisprudentiels : « 54. [...] Par conséquent il y a lieu de rechercher si les procédures destinées au contrôle de l'adoption et de l'application des mesures restrictives sont aptes à limiter à ce qui est "nécessaire dans une société démocratique" l'"ingérence" résultant de la législation incriminée ». « 55. La surveillance peut subir un contrôle à trois stades : lorsqu'on l'ordonne, pendant qu'on la mène ou après qu'elle

Or, rares sont les pays à avoir confié au juge le soin de superviser l'activité de leurs services de renseignement. Et lorsque pareille option est retenue, on observe la mise en place de magistrats ou de juridictions spécialisés (on citera respectivement l'exemple de l'Espagne⁶ ou des États-Unis). Toutefois, le contrôle judiciaire peut également s'exercer en dernier ressort, par la voie d'un contentieux qui, pour aboutir, nécessite des aménagements dans la prise de connaissance d'éléments légalement protégés par le secret (à l'image des pratiques britanniques⁷). Si tel n'est pas le cas, ce dernier constitue alors un obstacle dirimant qui condamne les procédures à l'échec.

D'une manière générale, on dénote une certaine réticence face à l'immixtion du pouvoir judiciaire dans le cœur du domaine étatique, soit qu'il s'agisse de respecter la séparation des pouvoirs, soit que la nécessaire transparence de la justice se concilie mal avec les objectifs des services spécialisés, soit que la culture de l'imputabilité (l'*accountability* des Anglo-saxons⁸) peine à prendre son essor au sein du milieu politico-administratif et d'administrations jusqu'alors habituées à l'anonymat et convaincues que la nature de leurs missions justifie un statut à part.

En substance, la seule question du contrôle parlementaire ne permet guère de saisir la variété des modes de contrôle, de leur survenance, de leur application... Au surplus, une focale purement empirique, sans construction préalable de l'objet, conduirait à une approche comparatiste biaisée, comme l'a parfaitement analysé Patrick Hassenteufel⁹. Il

a cessé. [...] Il faut de surcroît, pour ne pas dépasser les bornes de la nécessité au sens de l'article 8 par 2 (art. 8-2), respecter aussi fidèlement que possible, dans les procédures de contrôle, les valeurs d'une société démocratique. Parmi les principes fondamentaux de pareille société figure la prééminence du droit, à laquelle se réfère expressément le préambule de la Convention [...]. Elle implique, entre autres, qu'une ingérence de l'exécutif dans les droits d'un individu soit soumise à un contrôle efficace que doit normalement assurer, au moins en dernier ressort, le pouvoir judiciaire car il offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière ». Dans le même arrêt, la Cour a néanmoins validé un contrôle parlementaire des activités de renseignement sans recours au pouvoir judiciaire.

⁶ Nous développerons le cas espagnol dans la suite de la présente contribution. À l'appui de notre propos, voir Floran Vadillo, « Originalités du modèle espagnol de contrôle des services de renseignement », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 27/28, 1^{er} semestre 2014, p. 278-284.

⁷ Nous aborderons le modèle britannique dans la suite de notre propos.

⁸ La science politique crée une équivalence entre les deux notions et s'écarte de la conception purement juridique de l'imputabilité.

⁹ Patrick Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Quelques enseignements tirés d'expériences de comparaison européenne », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF-

nous importe plutôt de nous interroger sur l'essence du contrôle, son objectif et la traduction pratique qui découle de celui-ci.

Dans ce but, il convient d'établir les caractéristiques théoriques qui guident le contrôle des services de renseignement avant de confronter cette taxinomie à une étude de cas abondée par les exemples belge, britannique, espagnol et français.

Caractéristiques théoriques du contrôle des activités de renseignement

Si l'on entend l'activité de contrôle comme un ensemble de processus établis qui sont mis en œuvre de manière régulière à des fins de vérification, bâtir un cadre théorique suppose de prendre en considération la plurivocité et le caractère multifactoriel de cette fonction ainsi que son domaine d'exercice lorsque celui-ci présente une spécificité telle qu'elle influe sur la nature des procès actionnés. Dans cette logique, il semble que deux critères cumulatifs s'entremêlent pour aider à réaliser une taxinomie : la finalité du contrôle et l'entité l'exerçant.

En effet, si les observateurs profanes omettent souvent cette caractéristique, les services de renseignement relèvent sans conteste de la sphère administrative au même titre qu'un organe public délivrant un service aux citoyens. Dès lors, la question du rapport à l'État qu'entretient l'entité exerçant une fonction de contrôle n'est pas dénuée de sens. Elle s'avère même fondatrice d'une dichotomie entre le *contrôle interne* à l'État (mis en œuvre pour et par lui) et le *contrôle externe* qui incarne un regard posé en surplomb sur les activités de la puissance régaliennne. De fait, modalités et finalités diffèrent selon l'initiateur du contrôle.

Au sein de cette distinction liée à la géographie du contrôleur, l'activité déployée répond à des finalités distinctes : les préoccupations d'un contrôle exercé au sein de l'État et pour ses besoins propres ne recouvrent évidemment pas les mêmes objectifs que des finalités d'un contrôle exécuté par une instance tierce chargée de questionner sur le plan juridique, politique, médiatique... L'action de la sphère régaliennne. Dans les faits, alors que l'État pourra avant tout se préoccuper du respect des différentes normes en vigueur, d'efficacité de l'action accomplie ou de la remontée du renseignement, de l'efficacité de

CURAPP, 2000, p. 105-124. L'auteur reconnaît cependant : « Comme tout type d'enquête en sciences sociales la comparaison relève du bricolage méthodologique raisonné » (p. 124).

l'usage des masses financières allouées... les entités extérieures à la sphère étatique privilégieront une démarche centrée sur le respect de la loi, la limitation des ingérences dans la vie privée induites par les moyens conférés aux services, la mise en cause de la responsabilité du pouvoir exécutif, l'examen de l'utilisation des crédits alloués...

Preuve de l'interdépendance des deux critères cardinaux précités ainsi que de leur influence sur la nature du contrôle et la physionomie du contrôleur, si certaines finalités découlent naturellement d'entités préexistantes (un parlement, une formation juridictionnelle...), d'autres génèrent une structure d'accueil propre en raison de leur spécificité (à titre d'exemple, la France, le Royaume-Uni ou la Belgique ont recouru à la création de structures administratives indépendantes spécialisées dans le domaine du renseignement).

Dans le détail, et si l'on porte la focale sur le seul contrôle interne, on peut mettre en exergue deux catégories qui relèvent de son empire et sont déterminées par la composition mixte de l'État, lequel comprend à la fois une administration et une instance politique chargée de diriger cette dernière. Ces deux échelons répondent à des objectifs dont les finalités convergent indubitablement sans pour autant être homothétiques en raison de leur nature même et de leurs nécessaires relations (la complémentarité induit nécessairement la distinction). Aussi peut-on dégager un *contrôle interne politique* exercé par l'instance issue des élections et un *contrôle interne administratif* nécessaire au fonctionnement de l'administration et orchestré par elle-même. Là où le contrôle administratif correspond à la vérification de l'efficacité des processus bureaucratiques et de leur conformité aux diverses normes qui s'appliquent, le contrôle politique correspond tout à la fois à un questionnement d'efficacité, de respect du pilotage réalisé de ces administrations stratégiques que sont les services de renseignement ainsi qu'à la nécessité – ourborique – de se conformer aux exigences des contrôleurs du Gouvernement (citoyens, parlementaires, magistrats...), de satisfaire à l'exigence d'imputabilité.

Dans le cadre du contrôle externe, on distingue nettement quatre modalités : la première échoit aux *parlementaires* dans leurs domaines d'attribution (fondamentalement en matière budgétaire et politique, chaque système institutionnel introduisant des spécificités additionnelles) ; une autre est prise en charge par les instances *juridictionnelles* qui veillent au respect des normes en vigueur ; une autre encore correspond à un souci de *régularité* dont la charge a été fréquemment confiée à des structures étatiques qui ne relèvent pas de l'autorité régaliennne

et réalisent un travail d'audit de son action (à l'image de la Cour des Comptes en France ou du Tribunal de Cuentas en Espagne) ; enfin, la nature des missions des services de renseignement, des moyens qui leurs sont confiés dans cet objectif et du secret qui entoure leur action nécessitent indubitablement un *contrôle spécialisé* destiné à s'assurer que les ingérences dans la vie privée induites par l'activité de ces administrations soient conformes à des standards démocratiques.

Au final, ce sont six catégories différentes qui forment des subdivisions au sein de la dichotomie contrôle interne/contrôle externe. De surcroît, on le constate, l'évocation de ces différentes finalités souligne le caractère en partie transversal d'un *contrôle de légalité et de proportionnalité*. Celui-ci est en effet assumé à divers titres par la plupart des subdivisions précitées sans se résumer à chacune d'entre elles. Il possède une autonomie propre, une spécificité liée à son domaine d'exercice et qui mérite, à ce titre, d'être placée en exergue. Enfin, la définition du contrôle établie au début du présent développement ne permet pas d'envisager l'intégration dans cette taxinomie d'un contrôle citoyen ou médiatique en raison de leur absence de réelle formalisation ou de leur discontinuité.

En définitive, le contrôle des activités de renseignement mobilise des catégories analytiques classiques en matière de supervision de l'État et de ses administrations, à l'exception – notable – de la question des techniques intrusives et de leurs conséquences en matière de respect de la vie privée. L'ensemble des caractéristiques évoquées trouve à s'illustrer dans le tableau synoptique suivant :

Type de contrôle		Entité compétente	Contrôle de légalité et de proportionnalité
Contrôle interne	politique		
	administratif		
Contrôle externe	parlementaire		
	juridictionnel		
	de régularité		
	spécialisé		

Figure 1 : Tableau synoptique du dispositif de contrôle des activités de renseignement

Cette taxinomie établie, il convient naturellement de la confronter à une étude de cas afin de déterminer la pertinence de l'exercice réalisé, d'observer son applicabilité, mais également de s'interroger sur d'éventuelles similarités des systèmes européens de contrôle des activités de renseignement.

Étude de cas européenne : le contrôle des activités de renseignement en Belgique, en Espagne, en France et au Royaume-Uni

L'étude de cas ici proposée est nourrie par de précédentes recherches ou publications¹⁰ qui, réalisées selon la même méthodologie et dans des conditions identiques (recherches documentaires et juridiques, rencontres avec les acteurs concernés et leur environnement), permettent de fournir un corpus cohérent destiné à nourrir la réflexion engagée. Le choix des pays étudiés procède très prosaïquement d'une volonté d'examiner un à un les systèmes voisins de la France.

Conscient du risque de conduire une comparaison biaisée, de type « Canada dry » selon la catégorisation – facétieuse – de Patrick Hassenteufel¹¹, nous avons fait le choix de structurer notre propos autour des résultats de la réflexion précédemment développée et de détailler pour chaque pays les modalités du contrôle concerné.

Un contrôle parlementaire encadré

Parmi les quatre régimes parlementaires retenus pour notre étude, la France se distingue par la tendance présidentialisée de son système institutionnel¹² qui confère d'importants pouvoirs au président de la République – notamment en matière de renseignement –, lesquels pouvoirs sont pour la plupart soustraits au contrôle du Parlement.

¹⁰ Au sujet du modèle espagnol, se reporter à la référence précitée ; en ce qui concerne le modèle belge, voir nos publications : « Originalités du modèle belge de contrôle des services de renseignement », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 25, septembre 2013, p. 127 ainsi que « Le modèle belge de contrôle des services de renseignement vu de France : exercice critique autour d'une source d'inspiration », in Wauter Van Laethem et Johan Vanderborgh (dir.), *Regards sur le contrôle : Vingt ans de contrôle démocratique sur les services de renseignement*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 421-429.

¹¹ *Op.cit.*, p. 107.

¹² Il ne s'agit pas pour nous de développer plus avant la controverse constitutionnelle qui opposa les tenants de la notion de « régime semi-présidentiel » (dont son créateur, Maurice Duverger) à la majorité des constitutionnalistes.

Belgique, Espagne et Royaume-Uni présentent en revanche de grandes similitudes.

Dans ce cadre, tous les pays étudiés se caractérisent par le récent établissement d'un contrôle parlementaire des activités de renseignement : 1991 pour la Belgique, 1994 pour le Royaume-Uni, 2002 pour l'Espagne et 2007 pour la France (les Pays-Bas avaient ouvert la voie dès 1952). Pour l'Espagne et la Belgique, les lois induisant ce changement ont été votées dans un contexte de crise liée aux services de renseignement¹³ ; quant à la France et au Royaume-Uni, elles s'inscrivent dans un processus de maturation législatif également scandé de crises médiatiques¹⁴.

Le véritable point commun des structures analysées réside dans leur faiblesse orchestrée notamment au regard des informations communiquées et de leur spectre d'action.

Une Délégation parlementaire au renseignement entravée (2007-2013)

En France, avant la réforme introduite par le biais de la loi de programmation militaire de décembre 2013¹⁵ qui a remédié à bien des limitations évoquées ci-après¹⁶, la Délégation parlementaire au renseignement (DPR, nom de l'organe composé de quatre députés et de quatre sénateurs institué en 2007¹⁷) n'effectuait pas un contrôle des services de renseignement mais un suivi de « l'activité générale et [d]es moyens des services spécialisés ». L'adjonction de ces deux termes (« suivi » et « activité générale »), sciemment orchestrée lors

¹³ Pour l'Espagne, se reporter à notre contribution, *op. cit.*, p. 280 ; concernant la Belgique, se reporter à « Originalités du modèle belge... », *op. cit.*, p. 127.

¹⁴ À propos de l'exemple français, se reporter à la précieuse narration réalisée par Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, *Pour un « État secret » au service de notre démocratie*, rapport d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, doc. AN n° 1022, 14 mai 2013, p. 83.

¹⁵ Voir le chapitre III « Dispositions relatives au renseignement » de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

¹⁶ Pour la nature des modifications apportées par ce texte législatif, se reporter à la très détaillée synthèse publiée par Jean-Jacques Urvoas, « Le contrôle parlementaire des services de renseignement, enfin ! », Note n° 7 – Fondation Jean Jaurès/Thémis – Observatoire justice et sécurité – 4 février 2014, 15 p.

¹⁷ Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement (1).

de la création de l'instance en 2007¹⁸, définissait donc un champ de compétence à la fois vague et restreint.

Les capacités d'information de la DPR confortaient cette impression : si les parlementaires de la DPR ont été habilités à qualité à connaître d'informations protégées – véritable révolution dans les pratiques du Parlement – celles-ci étaient communiquées par le pouvoir exécutif (et non sollicitées ou recueillies auprès de celui-ci) et ne portaient que sur des « éléments d'appréciation » relatifs à l'activité générale, à l'organisation des services de renseignement et au budget. Or les élus disposaient déjà de ces données à l'occasion du vote des lois de finances ou de la vérification des fonds spéciaux instituée à la fin de l'année 2001. En outre, de sévères restrictions étaient posées concernant ces informations elles-mêmes qui ne pouvaient porter sur :

- Les activités opérationnelles des services de renseignement, en vertu de la décision n° 2001-456 DC du Conseil constitutionnel en date du 27 décembre 2001 dans laquelle ce dernier estime que le Parlement ne saurait intervenir dans les « opérations en cours » au motif de la séparation des pouvoirs. Cette décision, quelque peu prétorienne, résulte d'une interprétation très limitative des pouvoirs de la représentation nationale, très stricte de la séparation des pouvoirs et très extensive des prérogatives du pouvoir exécutif. Elle s'impose néanmoins à l'avenir même si la réforme constitutionnelle de 2008 incite à en relativiser la portée.
- Les instructions données par les pouvoirs publics en matière d'activités opérationnelles et le financement de celles-ci pour les mêmes raisons juridiques que celles évoquées précédemment.
- Les échanges avec des services étrangers ou avec des organismes internationaux compétents dans le domaine du renseignement en application des principes de la coopération en ce domaine et de la règle du « tiers-service ».
- Les « données dont la communication pourrait mettre en péril l'anonymat, la sécurité ou la vie d'une personne relevant ou

¹⁸ Cf. en ce sens les écrits de 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*, doc. AN, n° 83, 18 juillet 2007, p. 26.

non des services intéressés, ainsi que les modes opératoires propres à l'acquisition du renseignement¹⁹ ».

Enfin, la loi prévoyait un pouvoir d'audition à la DPR. Nonobstant, ce pouvoir était limité au Premier ministre, aux ministres compétents, au Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (dépendant du Premier ministre et jouant un rôle administratif en appui à l'action, fort marginale en matière de renseignement, du chef du Gouvernement) et aux seuls directeurs des services. En effet, la loi excluait *expressis verbis* les autres agents, à rebours de l'article 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958, lequel dispose qu'« une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs ». Ainsi, cet article exclut-il certains sujets et non certaines personnes. Or, dans la mesure où les parlementaires de la DPR sont habilités secret défense *ès qualités*, on décèle à nouveau la volonté de contenir l'action de la DPR comme a pu l'exprimer le député UMP Alain Marsaud – pourtant initiateur en 2005 de l'idée d'un contrôle –, lors de la séance du 5 décembre 2012 consacrée à l'examen d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés : « la majorité de 2007 a décidé de créer une délégation, dont on ne sait pas trop l'objet : pas le contrôle, peut-être le suivi. Certains d'entre vous ici ont fait semblant d'en être satisfaits. Disons qu'elle permet au moins d'examiner le budget des services de renseignement et de passer quelques instants avec leurs responsables. »

Empêchée d'agir, la DPR ne développait pas une grande activité : elle rencontrait les directeurs de services et certains de leurs adjoints (s'affranchissant ainsi de son carcan légal) et s'intéressait aux grands sujets – publics – qui préoccupent l'appareil de renseignement. Les rapports qu'elle publiait chaque année traduisaient ce faible cadre d'action, deux pages suffisant à récapituler les actions conduites si l'on excepte les rappels historiques et institutionnels qui permettaient au

¹⁹ IV de l'article 6 nomie de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Cet article a été introduit par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement (1) ; il fixe les attributions et prérogatives de la DPR.

document d'atteindre la dizaine de pages²⁰. La DPR ne prenait pas même la peine d'évoquer les budgets des services de renseignement, sujet que traitait pourtant chaque année le rapporteur pour la loi de Finances.

Pour leur défense, les membres de la DPR arguaient qu'ils adressaient un rapport beaucoup plus détaillé au président de la République et au Premier ministre. Toutefois, et même si ces rapports sont transmis aux présidents des deux assemblées parlementaires, il paraît étrange que le Parlement contribue à l'information du gouvernement qu'il est censé contrôler. D'aucuns pourraient y voir une entaille dans le principe de séparation des pouvoirs.

La réforme précitée de 2013 a considérablement accru le champ d'action de la DPR, son pouvoir d'audition et d'information sans pour autant lever les restrictions précitées. Elle a notamment consacré un pouvoir de contrôle et d'évaluation de la politique publique du renseignement, conformément à la mission assignée au Parlement par l'article 24 de la Constitution. Elle a également confié à l'instance le contrôle des fonds spéciaux par le biais d'une formation spécialisée en son sein. Auparavant, la structure avait été assimilée par le Conseil constitutionnel à un contrôle parlementaire (dans la décision précitée de décembre 2001) mais sa structuration (parlementaires et magistrats de la Cour des Comptes) rappelait plutôt le modèle des autorités administratives indépendantes. Cette compétence comptable de la DPR, quasi identique à celle de la commission espagnole, tire le contrôle parlementaire vers un contrôle de régularité tant elle s'éloigne de l'examen budgétaire classique.

Belgique : une commission parlementaire sans habilitation

Créée par l'article 66 bis de la loi de 1991²¹, la « Commission permanente chargée du suivi du Comité permanent R » voit son principal objet résumé dans sa dénomination. La Commission, au-delà du pouvoir d'audition dont dispose tout organe parlementaire (elle

²⁰ De 2008 à 2014, la DPR a publié cinq rapports : le rapport pour les années 2008-2009 comptait 16 pages qui décrivaient de manière très officielle la délégation, celui de 2010 en comptait 11 tout aussi descriptives (une seule était alors consacrée à l'activité de la DPR) et celui de 2011 en comptait 12, frappées de la même vacuité. À partir des rapports pour 2012 (21 pages) et 2013 (18 pages), les documents deviennent plus détaillés et démontrent une plus grande activité. Mais un cap a été franchi avec le copieux rapport pour l'année 2014 qui compte 177 pages.

²¹ Loi organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'organe de coordination pour l'analyse de la menace, 18 juillet 1991.

peut entendre les ministres et, avec l'accord du ministre responsable, les chefs des services de renseignement ou toute autre personne), nomme les trois membres du Comité permanent R et suit leur activité par le biais d'au moins quatre réunions par an.

De fait, il n'existe pas de réel contrôle parlementaire des activités de renseignement en Belgique au profit d'un suivi de l'organe institué à cet effet. Cet état de fait correspond d'ailleurs à une pratique institutionnelle, car, sans que la Constitution belge ne le précise, la coutume veut que le législateur n'exerce pas de contrôle direct sur les administrations, mais passe par l'entremise des ministres. À cela s'ajoute l'impossibilité pour les parlementaires de prendre connaissance d'éléments protégés par le secret ; en effet, ces derniers n'ont pas souhaité subir d'enquête de la part des services et ont par ailleurs estimé que la connaissance d'éléments classifiés briderait leur liberté d'expression. De fait, lorsqu'ils veulent consulter un document, ils sollicitent sa déclassification²². De même, chaque année, le Comité permanent R doit produire un rapport global que la commission examine et discute ; mais la loi ne prévoit pas qu'elle l'approuve. Elle peut toutefois faire siennes les conclusions et recommandations ou bien demander de poursuivre/repandre son enquête afin de réaliser un rapport complémentaire. Néanmoins, le rapport communiqué aux élus ne présente pas d'éléments classifiés dans la mesure où ils ne sont pas habilités ; à l'inverse, le rapport remis aux ministres compétents contient des éléments non publics. En outre, le ministre peut réaliser des commentaires qui seront annexés au rapport publié. Au final, l'organe de contrôle communique plus d'informations au pouvoir exécutif qu'au pouvoir législatif. Cet état de fait est renforcé par la capacité de saisine du Comité permanent R dont disposent les ministres de tutelle des services de renseignement.

La récente réforme institutionnelle n'a pas changé cet état de fait, transférant uniquement la tutelle du Comité permanent R du Sénat à la Chambre des députés et élargissant la composition de la commission de 5 à 14 membres.

Espagne : une commission dénuée de force contraignante

L'exposé des motifs de la loi du 6 mai 2002 instituant le *Centro nacional de inteligencia* (l'unique service de renseignement espagnol)

²² Une réforme avait été envisagée avant que la dissolution de la chambre, le 7 mai 2010, n'interrompe durablement cette réflexion.

s'enorgueillit des avancées démocratiques réalisées : « pour la première fois, une loi envisage de manière spécifique le principe du contrôle parlementaire des activités du CNI²³ ». 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 1995²⁴ à la suite de scandales. En effet, la surveillance de ces masses financières a été confiée à la *Comisión de gastos reservados y secretos oficiales* qui 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* (document fixant les objectifs annuels du CNI), 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 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 2002²⁵. Le service possède en conséquence une réelle liberté d'appréciation et l'on pourrait dès lors imaginer un refus du CNI pour des motifs fallacieux, mais légaux. En somme, « la virtualité du contrôle dépend uniquement de la bonne volonté du contrôlé²⁶ » et il

²³ *Ley 11/2002 de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia* (traduction effectuée par nos soins, à l'instar de toutes les citations issues de références en langue étrangère).

²⁴ Loi du 11 mai 1995.

²⁵ Pareille précaution est motivée 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.

²⁶ In Miguel Revenga Sánchez, *A males extremos, paliativos (insuficientes) : variaciones sobre el control del Centro Nacional de Inteligencia*, p. 6 (document inédit communiqué par son auteur auquel nous exprimons nos plus vifs remerciements).

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.

Il reste toujours aux parlementaires la possibilité de créer des commissions d'enquête en cas de scandale, à l'instar de celle qui a œuvré après 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 entendu 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 systématique²⁷ » 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.

Royaume-Uni : un contrôle parlementaire aux mains de l'exécutif (1994-2013)

À rebours des pratiques de nombreux pays, le Royaume-Uni a créé non un comité parlementaire de contrôle des services de renseignement mais un comité dépendant du Premier ministre et composé de parlementaires. En effet, avant la réforme récemment intervenue, le Premier ministre choisissait librement (après consultation du chef de l'opposition) les neuf membres de l'*Intelligence and security committee* (ISC) au sein des deux chambres²⁸. D'ailleurs, l'ISC ne se réunit pas dans les locaux du Parlement mais dans ceux du Cabinet office qui lui fournit un support administratif.

Selon la loi de 1994, le comité s'intéresse au budget, à la bonne administration et à la politique des trois principaux services de renseignement. On notera que l'ISC ne possédait initialement aucune compétence concernant le DIS (*Defense intelligence staff*, le service de renseignement militaire), ou les organes de l'exécutif traitant du renseignement (le *Joint intelligence committee*, le *National security council*...).

²⁷ Ibid.

²⁸ Pour un mandat de cinq années.

Pour exercer sa mission, il dispose des pouvoirs d'une commission d'enquête et a accès à des documents classifiés²⁹. Toutefois, à l'image des autres pays étudiés, un véritable problème se noue autour de l'accès à la documentation classifiée. En effet, trois types d'informations étaient jugés incommunicables : les informations qui permettent l'identification d'une source ou d'obtenir des informations sur elle, sur une méthode opérationnelle, voire sur une coopération interservices ; les informations en provenance d'un tiers service ou d'un gouvernement étranger ; les informations concernant les opérations menées. En outre, les directeurs de service avaient la faculté de ne pas communiquer certaines données de leur propre chef ou sur demande du Secrétaire d'État (lequel incarnait cependant une instance de recours des décisions de ses subordonnés). Si un refus a rarement été opposé, de telles conditions caractérisaient le fort pouvoir d'obstruction que détenait l'exécutif en sus du monopole des nominations au sein de cet organe parlementaire. En outre, le rapport annuel produit est exclusivement destiné au Premier ministre qui en apprécie la portée et le caractère confidentiel avant de communiquer au Parlement une version expurgée³⁰.

En cas de crise, l'ISC peut également publier des rapports spéciaux ; ce fut notamment le cas en septembre 2003 concernant l'Irak ou en 2005 après les attentats de Londres. Toutefois, en 2003, l'existence d'un rapport spécial n'a pas empêché la mise en place du *Butler committee* (du nom de son président, un ancien *Cabinet secretary*), composé d'anciens hauts fonctionnaires, du président de l'ISC et d'un de ses membres. L'une des explications avancées était que l'enquête concernait prioritairement le JIC et le DIS, lesquels n'entraient pas dans le spectre de l'ISC ; néanmoins, ce dernier avait déjà mené des investigations sur le JIC sans en avoir la compétence³¹...

En conséquence, Michael Herman porte un jugement sévère sur le contrôle du renseignement par les parlementaires au Royaume-Uni,

²⁹ Il reçoit notamment les rapports (expurgés) des *commissioners* (cf. *infra*).

³⁰ Ces éléments conduisent Wolfgang Krieger à déclarer que « l'exécutif a toutes les cartes en main » en matière de contrôle parlementaire in « Chapter 9. Oversight of intelligence: a comparative approach », in Gregory F. Treverton, Wilhelm Agrell (eds.), *National Intelligence Systems. Current Research and Future Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 272-300.

³¹ Comme le rappelle Michael Herman, "Democratic Oversight of Intelligence Services. The British Experience", in Wolbert K. Smidt, Ulrike Poppe, Wolfgang Krieger, Helmut Müller-Enbergs (dir.), *Geheimhaltung und Transparenz: Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich*, Berlin, LIT, 2007, p. 93-106.

mais concède que sa mise en place en 1994 « satisfaisait la plupart des demandes immédiates en faveur de mesures démocratiques visibles³² » en même temps qu'elle a permis d'apprivoiser les services. Le même auteur constate qu'« il existe peu de contre-pouvoirs contre l'utilisation du renseignement au service d'un pouvoir tyrannique³³ » dans la mesure où les Britanniques ne conçoivent pas que le pouvoir exécutif puisse abuser de ses prérogatives au détriment des citoyens. En somme, la vertu du système politique suffirait à assurer le caractère démocratique des activités de renseignement. Pourtant, l'*Intelligence Services Act* de 1994 avait pris le soin de proscrire la collecte de renseignement politique par les services de renseignement. De surcroît, les parlementaires ne se sont pas satisfaits de l'existant : dans leur rapport de 2011 puis dans celui de 2012³⁴, ils prônaient des améliorations substantielles qui ont été reprises dans le *Justice and Security Bill* adopté en 2013.

De fait, le texte de loi remédie à certains des défauts précités : l'ISC est désormais une commission statutaire du parlement, son spectre s'est élargi à l'intégralité de la communauté britannique du renseignement (organes exécutifs inclus) ; ses capacités d'obtenir des informations ont également été accrues : seul le Secrétaire d'État peut refuser l'accès à une information (et non plus les chefs des services), l'ISC peut évoquer toutes les opérations achevées et celles en cours en cas « d'intérêt national³⁵ » (ie de crise). Enfin, le Premier ministre n'a plus la faculté de nommer les membres de l'ISC mais soumet une liste aux parlementaires qui effectuent leur choix. Le contrôle s'affirme donc de plus en plus parlementaire en dépit de la persistance d'un réel poids accordé au pouvoir exécutif.

Tous les systèmes de contrôle parlementaire étudiés rencontrent des paramètres et difficultés similaires. Celles-ci consistent au premier chef en une certaine réticence du pouvoir exécutif à laisser pénétrer les représentations nationales dans le cœur de son dispositif de souveraineté. L'élément se traduit notamment par des difficultés dans l'accès à

³² Ibid., p. 101.

³³ Ibid., p. 100.

³⁴ Intelligence and Security Committee, *Annual Report, 2011-2012*, July 2012, 79 p.

³⁵ *Justice and Security Bill* ; l'ISC préfère évoquer un « intérêt public manifeste ». Dans son rapport publié en 2012 (ibid.), il rappelle d'ailleurs qu'il a déjà débordé de son champ de compétences pour enquêter sur certaines crises ; la réforme consiste donc à officialiser et pérenniser cette pratique.

l'information protégée. Néanmoins, les réformes britannique et française montrent une certaine convergence (une standardisation ?) des modèles de contrôle parlementaire, convergence dont l'étendue sur le continent européen mériterait une étude de cas plus ample.

Le juge au cœur de l'État : le contrôle juridictionnel

Le principe d'un contrôle judiciaire *ex ante* des techniques de recueil du renseignement mis en place en Espagne est quasi unique pour les pays occidentaux (« pionniers³⁶ » selon Concepción Pérez Villalobos). Il rend tangible le passé dictatorial du pays et se pense en garde-fou. Il découle d'ailleurs directement des obligations fixées par les 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, la loi organique du 6 mai 2002³⁷ décrit 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) : 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 judiciaire³⁸ parmi les magistrats du Tribunal Supremo disposant d'au moins trois ans d'exercice). Le magistrat dispose d'un délai de 72 heures – délai maximal non reconductible – pour statuer ; en cas d'urgence, le directeur du CNI peut demander que ce délai soit réduit à 24 heures. L'ensemble de ce processus est protégé par le secret.

Néanmoins, le contrôle judiciaire espagnol présente certaines failles majeures :

- La solitude du magistrat peut tout à la fois laisser planer un soupçon de connivence éventuelle avec le CNI (relation particulière qui invaliderait la pertinence de la procédure³⁹, comme cela était advenu à l'époque du CESID, le prédécesseur de l'actuel

³⁶ In Concepción Pérez Villalobos, *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*, Granada, Grupo editorial universitario, 2002, p. 55.

³⁷ *Ley orgánica 2/2002 de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia*.

³⁸ Équivalent du Conseil supérieur de la magistrature en France.

³⁹ In Miguel Revenga Sánchez, *op. cit.*, p. 11 ; crainte partagée par Concepción Pérez Villalobos, *op. cit.*

service de renseignement), 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 insuffisantes pour statuer en toute objectivité⁴⁰ ;
- Le fait que la destruction des données collectées 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 direct que tout citoyen est susceptible de former lors d'une violation supposée de ses droits fondamentaux. Or, comme le souligne Miguel Revenga Sánchez⁴¹, le secret qui protège la procédure rend toute réclamation parfaitement virtuelle puisqu'en proie à des difficultés juridiques conséquentes (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 critique l'absence « 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 contrôle⁴² ».

À rebours de l'exemple espagnol, certains pays peuvent connaître un contrôle judiciaire *ex post* des activités de renseignement dans

⁴⁰ In Concepción Pérez Villalobos, *op. cit.* ; critique également formulée par A. M. Díaz Fernández, "Controlling Spanish Intelligence Services", in W. K. Smit et alii, *op. cit.*, p. 147.

⁴¹ *Op. cit.*

⁴² In Concepción Pérez Villalobos, *op. cit.*, p. 121 pour la première citation et p. 138 pour la seconde.

le cadre d'un contentieux. Son effectivité repose alors sur la prise de connaissance par les magistrats, voire les parties, des éléments protégés. Dans cette perspective, le Royaume-Uni a institué une juridiction spéciale, l'*Investigatory Powers tribunal*⁴³, chargée d'enquêter sur les plaintes civiles déposées auprès d'elle par des citoyens concernant les pouvoirs intrusifs des trois principaux services de renseignement. Dans ce cadre, les *commissioners* apportent leur aide au tribunal qui remet un rapport au Secrétaire d'État. Si la plainte est reconnue fondée, le procédé incriminé est suspendu, la production détruite et le plaignant indemnisé. Aucune sanction pénale n'est ici envisageable ; il convient d'ailleurs de préciser que la section 7 de l'*Intelligence Services Act* de 1994 dispose qu'il est impossible de poursuivre un citoyen britannique, sur le territoire britannique, pour un acte commis à l'étranger sur ordre (protection juridique efficace pour les membres du service extérieur).

En parallèle, depuis 2001 (et notamment la multiplication des détentions à Guantanamo bay), les recours contre les services se sont multipliés ; c'est la raison pour laquelle le *Justice and Security Bill* évoque conjointement la réforme de l'ISC et l'utilisation de documents classifiés dans les procédures judiciaires (instauration d'un *special advocate* qui représente une instance tierce habilitée à connaître des éléments protégés au même titre que le magistrat afin de s'assurer de la loyauté de la procédure).

Sans procéder ni à une spécialisation d'instances juridictionnelles, ni à un aménagement de la protection du secret, la Belgique a pris soin d'encadrer les relations entre la Justice et le Comité permanent R. En effet, depuis la promulgation de la loi du 4 février 2010⁴⁴, le Comité peut donner son avis sur la légalité de preuves présentées par les services de renseignement dans le cadre d'une procédure. En outre, les magistrats doivent informer le Comité de l'ouverture d'une enquête impliquant les services de renseignement ainsi que lui adresser copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres de ces services. Enfin, dans la mesure où les services de renseignement profitaient de l'existence de procédures judiciaires pour ne pas communiquer certaines informations au Comité, pouvant ainsi

⁴³ Les sept membres de cette juridiction sont nommés par la Reine pour cinq ans, sur proposition du Gouvernement qui sélectionne des juristes confirmés.

⁴⁴ La Loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité.

paralyser son activité, a été introduit un mécanisme original de concertation entre le magistrat et le Président du Comité permanent R : ce dernier s'enquiert auprès du magistrat des informations en sa possession et décide souverainement si elles doivent être portées à la connaissance du comité qu'il dirige⁴⁵. Tout a donc été organisé pour assurer le déroulement d'un contentieux impliquant les services de renseignement ou des informations fournies par eux.

À l'inverse, en France, jusqu'à l'adoption de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, aucune mesure de ce type n'avait vu le jour⁴⁶. Les contentieux achoppaient sur le secret de la défense nationale, contraignant les magistrats à solliciter une déclassification auprès des autorités ministérielles qui saisissent alors la Commission nationale consultative du secret de la défense nationale (structure créée en 1999). Celle-ci émet un avis consultatif que les autorités suivent dans la majorité des cas⁴⁷. Toutefois, rares sont les procédures qui aboutissent tant dans l'ordre judiciaire que dans l'ordre administratif. Pour remédier à cette situation, la loi précitée a introduit des novations inspirées tant du modèle belge (avis de légalité dans le cadre d'une question préjudicielle⁴⁸) que du modèle britannique (spécialisation d'une formation restreinte du Conseil d'État qui peut être saisie par tout citoyen).

La place des autorités judiciaires dans le processus de contrôle des activités de renseignement connaît des configurations variées au sein des pays étudiés (intervention *ex ante* ou *ex post*, spécialisation, capacité à prendre connaissance d'éléments protégés). Néanmoins, la récente évolution française traduit peut-être l'amorce d'un mouvement plus

⁴⁵ Selon Guy Rapaille, président du Comité permanent R, ce cas de figure ne s'est présenté qu'à une seule occasion depuis l'entrée en vigueur de la loi, en septembre 2010 (entretien avec l'auteur).

⁴⁶ Le débat autour du rôle du juge judiciaire dans le contrôle des activités de police administrative est toutefois posé de manière régulière. Sur les fondements constitutionnels de ce débat, se reporter à notre contribution « Liberté individuelle vs liberté personnelle : l'article 66 de la Constitution dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou la progressive reconnaissance d'un *habeas corpus* à la française », *Les Petites affiches*, 22 avril 2015, n° 80, p. 4-11.

⁴⁷ La procédure est régie par les articles L. 2312-1 à 8 du code de la Défense.

⁴⁸ Mécanisme prévu par le nouvel article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure. La présente contribution a été rédigée avant l'adoption définitive de la loi et n'évoque, de ce fait, que marginalement les changements introduits. Il appert toutefois que ces derniers s'inscrivent dans le cadre par nous décrit.

général en faveur du contrôle par le juge. L'influence jurisprudentielle de la CEDH pèse sans doute dans ce processus, mais pareille assertion mériterait une étude minutieuse.

Un contrôle de régularité (comptable)

Dans les quatre pays étudiés, le contrôle de régularité échoit à une institution proche du modèle de la Cour des comptes française, qu'elle se nomme ainsi en Belgique, *Tribunal de Cuentas* en Espagne ou *Nation audit office* au Royaume-Uni.

Il s'avère malaisé d'obtenir des informations sur l'action précise de ces institutions en matière de contrôle des activités de renseignement. En France, sous l'impulsion de Pierre Joxe, premier président de la Cour des comptes de 1993 à 2001, cette dernière a pris l'habitude de mener des audits réguliers des services de renseignement. Elle bénéficie pour cela d'un large accès aux administrations concernées et des habilitations nécessaires.

En Espagne, le *Tribunal de Cuentas* reçoit régulièrement un rapport rédigé par un corps d'inspection interne (cf. *infra*) et ne semble donc pas disposer d'un accès direct aux services de renseignement. Il se contente de certifier les comptes tels qu'ils lui sont communiqués.

Le contrôle spécialisé face à la technicité des activités de renseignement

Pour assurer le contrôle des activités de renseignement, la Belgique, la France et le Royaume-Uni ont fait le choix d'instances tierces qui, sans appartenir à la sphère du pouvoir exécutif, n'en demeurent pas moins un démembrement (la dénomination française d'« autorité administrative indépendante » traduit bien cette nature oxymorique). Le modèle de l'*Ombudsman* suédois a indéniablement servi d'inspiration dans les années 1990, lorsqu'il s'est agi de répondre aux nécessités d'une supervision permanente et efficace.

Ainsi, dans chaque pays, des instances de ce type peuvent intervenir de manière plus ou moins directe dans le champ d'activité des services de renseignement : contrôle des fichiers (CNIL française, Commission de la protection de la vie privée belge), protection des droits individuels (*Ombudsman* fédéral en Belgique, Défenseur des droits en France...). Cependant, au regard des ingérences dans la vie privée générées par les moyens des services de renseignement et de

leur technicité, la Belgique, la France et le Royaume-Uni ont confié le contrôle des activités du renseignement (et notamment des techniques) à des organismes spécialisés : le Comité permanent R et la Commission BIM en Belgique, la CNCIS puis la CNCTR en France ou les Commissioners au Royaume-Uni.

Le Comité permanent R et la Commission BIM

Travaillant pour le compte du pouvoir législatif depuis son entrée en fonction en mai 1993, le Comité permanent R exerce sa mission sur les deux services de renseignement belges (la Sûreté de l'État – VSSE – et le Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées – SGRS) ainsi que sur l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) et ses services (depuis 2006). Selon la philosophie indiquée par la loi de 1991, il veille à la protection des droits et libertés des citoyens belges en même temps qu'il contrôle la coordination et l'efficacité des administrations mentionnées. Au-delà de cette déclaration de principe, le Comité assume de multiples tâches :

- Il mène des enquêtes de sa propre initiative, à la demande de la Chambre des députés ou des ministres compétents. Bien que ces enquêtes n'aient pas de finalité judiciaire ou disciplinaire, le Comité est tenu de dénoncer à la Justice tout délit ou crime porté à sa connaissance. Guy Rapaille, président du Comité permanent R, estime que ses services effectuent entre dix et douze enquêtes par an⁴⁹. De surcroît, le Comité a réalisé un audit de la Sûreté de l'État à la demande du ministre de la Justice puis, à partir de cette expérience, a étendu cette pratique aux autres services. À cette occasion, le Comité informe le Parlement et le pouvoir exécutif des dysfonctionnements occasionnels ou structurels constatés au sein des services. Il formule d'ailleurs des préconisations en réponse aux carences signalées.
- Le Comité répond également aux demandes d'avis du Parlement ou d'un ministre sur tout document officiel qui évoque le fonctionnement des services de renseignement⁵⁰.
- La loi du 3 avril 2003 a octroyé au SGRS la capacité d'intercepter, d'écouter et d'enregistrer des communications émises à l'étranger ; en contrepartie, elle a chargé le Comité permanent R

⁴⁹ Entretien avec l'auteur.

⁵⁰ Il ne jouit cependant d'aucune capacité d'initiative en ce domaine.

de contrôler ces interceptions. Par la suite, la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité a confié au Comité le soin de contrôler *ex post* la légalité des méthodes déployées dans ce domaine (cf. *infra*).

- Le Comité permanent R traite les plaintes et dénonciations (après en avoir apprécié le caractère fondé) des particuliers ou des agents des services de renseignement.
- Doté d'un service d'enquête de six personnes issues de la police ou des services de renseignement⁵¹, le Comité peut être chargé de conduire des investigations dans le cadre d'enquêtes parlementaires⁵² ou de procédures judiciaires concernant des crimes et délits dont sont soupçonnés les membres des services de renseignement.
- Le Comité permanent R assure la présidence et le greffe de l'organe des recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité (jusqu'en 2005, le comité se chargeait de cette thématique).
- Enfin, le Président du Comité certifie le contrôle des fonds spéciaux alloués au SGRS qu'effectue un haut fonctionnaire du ministère de la Défense (ce mécanisme devrait prochainement être étendu à la Sûreté de l'État).

Pour l'accomplissement de sa mission, l'instance peut requérir tout document (la loi évoque notamment les règlements et directives internes, les documents relatifs aux membres des services, à leurs activités et méthodes), mener des auditions de membres actifs ou retraités des services (parfois sous serment), requérir la collaboration d'experts, d'interprètes ou de la police.

En sus du service d'enquête, quinze personnes composent l'équipe du Comité, lequel est dirigé par trois membres nommés par la commission parlementaire de tutelle pour un mandat de six ans renouvelable. Ces membres doivent jouir d'une compétence particulière dans le domaine du droit ou du renseignement tandis que le président

⁵¹ Choisis par le Comité, les membres du service d'enquête sont nommés pour cinq années renouvelables. Officiers de police judiciaire, ils ne sont plus soumis au contrôle du Comité lorsqu'ils sont sollicités dans une procédure judiciaire, mais répondent alors au procureur général près la cour d'appel ou le parquet fédéral.

⁵² Ce cas de figure ne s'est jamais présenté.

appartient obligatoirement à la magistrature. Naturellement, tous sont habilités « secret défense ».

En parallèle, la loi du 4 février 2010 a créé la Commission BIM chargée de délivrer les autorisations de mise en œuvre des méthodes de recueil de données par les services de renseignement. Elle se prononce *ex ante* sur la légalité, la subsidiarité et la proportionnalité des demandes pour les méthodes les plus intrusives et est informée de la mise en œuvre des autres techniques.

Les membres de la Commission BIM sont désignés par le Roi sur proposition des ministres de la Justice et de la Défense. L'instance est présidée par un juge d'instruction et agit en toute indépendance.

La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)

Instaurée par la loi du 10 juillet 1991⁵³, la CNCIS était chargée de contrôler *a priori* et *a posteriori* la légalité et la proportionnalité des interceptions de sécurité ainsi que des réquisitions de données techniques de connexion (en compagnie d'une personnalité qualifiée qui, pour cette dernière technique, se chargeait du contrôle *ex ante*). Alors que la loi prévoyait uniquement un avis rendu après la mise en œuvre de l'écoute téléphonique, une pratique initiée dès les premiers mois d'activité de la CNCIS avec l'assentiment du Premier ministre de l'époque voulait que la commission formulât un avis avant même la réalisation de la technique. Enfin, la commission traitait les plaintes et dénonciations (après en avoir apprécié le caractère fondé) des particuliers.

Composée d'un magistrat du Conseil d'État ou de la Cour de Cassation ainsi que deux parlementaires (un député et un sénateur représentant, selon la coutume, les deux principaux groupes politiques), elle disposait d'une équipe réduite (cinq personnes) mais pouvait s'appuyer sur le Groupement interministériel de contrôle, le service du Premier ministre chargé de centraliser l'exécution des deux techniques précitées.

Dans le cadre des discussions du projet de loi relatif au renseignement, la CNCIS a servi de modèle à une future instance, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR),

⁵³ Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques.

qui, de manière identique, effectuera le contrôle des techniques de renseignement autorisées par le nouveau texte (sonorisation, captation informatique...) et disposera de prérogatives considérablement élargies (contrôle sur pièces et sur face, pouvoir d'information, accès permanent aux renseignements collectés...).

Les Commissionners britanniques

Au Royaume-Uni, si la mise en œuvre des techniques de renseignement est autorisée par mandat (*warrant*) délivré par le ministre compétent, leur contrôle *ex post* incombe à deux hauts fonctionnaires nommés par le Premier ministre : l'*Intelligence services commissioner* et l'*Interception of communication commissioner* vérifient la légalité et la proportionnalité des mandats et instructions délivrés dans leurs domaines respectifs (le second n'étant compétent qu'en matière d'interceptions de sécurité). Dans ce cadre, ils peuvent se faire communiquer tout document et rédigent un rapport annuel adressé au Premier ministre. Cependant, il s'agit non d'un contrôle systématique mais d'un contrôle d'initiative et par sondage. Devenus de véritables conseillers techniques des services de renseignement, ils ont également incité ces derniers à étoffer leurs services juridiques respectifs.

Ainsi, en dehors de l'Espagne qui, pour des raisons constitutionnelles, a confié le contrôle des activités de renseignement à un magistrat, les trois autres pays ont fait le choix de structures administratives indépendantes aux prérogatives similaires afin de mettre en œuvre une supervision technique et à plein temps.

Le contrôle interne : un regard de l'État sur lui-même

À l'image du contrôle de régularité, il s'avère malaisé d'obtenir des informations détaillées sur la question des contrôles politique et administratif, composantes du contrôle interne. À la faible propension de l'État à communiquer sur les modalités de son organisation, s'ajoute en effet le caractère stratégique de la matière traitée.

En Espagne, la multiplication des scandales a conduit à une forte structuration du contrôle politique qui dépend conjointement du ministre de la Défense (notamment en termes « d'efficacité » comme le prévoit le décret royal du 28 juin 2002) et de 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 veille à la coordination des services de renseignement, évalue l'activité du CNI et établit également les objectifs annuels du service par le biais de la *Directiva de inteligencia* adoptée en conseil des ministres. En substance, la composante politique du contrôle se conçoit en termes de pilotage et d'efficacité. Un 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'efficience et d'efficacité⁵⁴ ». 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*.

Au Royaume-Uni, la délivrance des mandats (les *warrants*) par le pouvoir exécutif a engendré la création au sein des ministères concernés de *warranty departments*⁵⁵ qui s'assurent de la légalité et de la proportionnalité de la demande formulée par un service de renseignement. Ce procédé implique donc une forte responsabilité ministérielle dans l'action des services et, *a fortiori*, en cas de crise. Par ailleurs, le contrôle administratif repose sur le chef de service, lequel est investi d'une mission précisée dans la loi ; il rédige d'ailleurs un rapport annuel destiné à ses autorités de tutelle. Enfin, la coordination des services et la synthèse du renseignement produit incombent à différentes instances placées auprès du Premier (*Joint intelligence committee, national security council*).

La France s'est longtemps signalée par l'absence de formalisation de son contrôle interne. À ce titre, le contrôle administratif a souffert et souffre encore d'un manque de systématisation au sein des services de renseignement⁵⁶. De même, un coordonnateur national du renseignement a été institué en 2008 afin de s'assurer de la bonne collaboration des six administrations concernées. Enfin, une inspection des services de renseignement, organe de contrôle interne actionné par le Premier

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Report of the commissioner for 1999.

⁵⁶ Sur ce point, se référer au rapport de Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, *op. cit.*, p. 54 et s. ainsi qu'au rapport de la Délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, p. 70 et s.

ministre⁵⁷, a vu le jour en juillet 2014. Dans les faits, il appartient au chef du Gouvernement de saisir l'inspection afin qu'elle réalise des missions de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation. Les membres sont choisis au sein du contrôle général des armées, de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies. Il convient de souligner que, « dans le cadre des missions qui leur sont confiées, les membres de l'inspection des services de renseignement ont accès à tous lieux, éléments, informations et documents utiles à l'accomplissement de leur mandat » (article 4 du décret).

D'une manière générale et sans doute en raison de la pression induite par la lutte contre le terrorisme, les pays étudiés ont développé des instruments de pilotage (*ie* de coordination) et de contrôle interne. Toutefois, au regard des sources disponibles et du caractère sensible des sujets abordés, il paraît difficile d'établir un bilan de l'activité de ces instruments et de l'effectivité de leur rôle. De plus, la rationalisation des moyens régaliens relève d'un processus de maturation entamé il y a peu de temps à l'échelle de l'histoire des États, processus que les cahots économiques vont sans doute aider à étoffer.

*

**

En définitive, au-delà des limites du débat public, le contrôle des activités du renseignement ne peut se concevoir qu'au travers de l'intervention complémentaire de différents acteurs et entités répondant à des missions distinctes. Pour couvrir l'entièreté du champ d'action des services spécialisés et être efficace (notamment au regard des ingénieries réalisées et des évolutions techniques), le contrôle ne saurait être que pluriel, systématisé et rigoureusement formalisé.

La dichotomie contrôle interne/contrôle externe rappelle avec force qu'il s'agit moins de contrôler des entités extraordinaires que des administrations de l'État dotées de pouvoirs intrusifs et dont l'activité est protégée par un secret légal. Les finalités poursuivies répondent donc à des préoccupations relativement classiques que le secret rend

⁵⁷ Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement.

prépondérantes. Cependant, d'autres administrations possédant des capacités intrusives – parfois conséquentes – ne sont guère soumises à une telle variété de supervisions. Car la méfiance instinctive engendrée par l'action des services de renseignement, la multiplication des scandales générés par des dévoiements ou des échecs, accroissent indéniablement les exigences d'imputabilité.

Au-delà de l'exercice taxinomique, on s'aperçoit que les pays européens ont mis en place des dispositifs de contrôle aux fortes similitudes si l'on excepte des variations institutionnelles. L'édification tardive de ceux-ci et les difficultés soulevées par leur création ont sans doute généré un intérêt comparatiste⁵⁸ et une prise en compte de la jurisprudence déjà ancienne de la CEDH qui favorise une certaine harmonisation. Pour autant, évoquer un modèle européen en ce domaine paraît encore prématuré : outre le fait que cette volonté n'est guère portée par les acteurs publics, l'établissement des systèmes nationaux s'avère trop récent et le poids des contingences historiques trop fort (car les solutions se posent souvent en réaction à une crise). Mais plus que tout, la reconnaissance du rôle des services de renseignement, la nécessaire imputabilité qui en découle et les mécanismes de supervision qu'elle suscite, traduisent les mutations de l'État face aux progrès de la démocratie libérale. L'empire du droit progresse, le regard extérieur porte avec plus d'acuité, favorisant ainsi une normalisation de cet « État secret⁵⁹ » qui doit désormais concilier infaillibilité et exemplarité.

⁵⁸ Démarche revendiquée par Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, op. cit.

⁵⁹ Notion forgée par Sébastien Laurent, *Politiques de l'ombre. État, renseignement et surveillance en France*, Paris, Fayard, 2009, 700 p.

Annexe : Tableaux synoptiques du contrôle des activités de renseignement en Belgique, Espagne, France et au Royaume-Uni

Type de contrôle		Entité compétente	Contrôle de légalité et de proportionnalité
Contrôle interne	politique	Instances de pilotage Comité permanent R	Non renseigné
	administratif	Cellules internes aux services de renseignement	
Contrôle externe	parlementaire	Commission permanente chargée du suivi du Comité permanent R	–
	juridictionnel	Juge ordinaire	
	de régularité	Cour des Comptes	–
	spécialisé	Comité permanent R Commission BIM	

Figure 2 : Contrôle des activités de renseignement en Belgique

Type de contrôle		Entité compétente	Contrôle de légalité et de proportionnalité
Contrôle interne	politique	Comisión delegada del Gobierno para asuntos de Inteligencia et ministère de la Défense	
	administratif	Chef de service et cellules internes	
Contrôle externe	parlementaire	Comisión de gastos reservados y secretos oficiales	–
	juridictionnel	Juge ordinaire	
	de régularité	Comisión de gastos reservados y secretos oficiales	–
		Tribunal de Cuentas	–
spécialisé	magistrat spécialisé du Tribunal Supremo		

Figure 3 : Contrôle des activités de renseignement en Espagne

Type de contrôle		Entité compétente	Contrôle de légalité et de proportionnalité
Contrôle interne	politique	Coordonnateur national du renseignement	-
		Inspection des services de renseignement	
	administratif	Directeur du service (cellule interne)	
Contrôle externe	parlementaire	Délégation parlementaire au renseignement	-
	juridictionnel	Juge ordinaire	
	de régularité	Cour des Comptes	-
		Commission de vérification des fonds spéciaux (au sein de la DPR)	-
spécialisé	CNCIS pour les seules interceptions de sécurité et CNCTR depuis 10/2015		

Figure 4 : Contrôle des activités de renseignement en France

Type de contrôle		Entité compétente	Contrôle de légalité et de proportionnalité
Contrôle interne	politique	Instances de coordination	
		warranty department	
	administratif	Directeur de service (cellules juridiques et de contrôle internes)	
Contrôle externe	parlementaire	Intelligence and security committee	
	juridictionnel	Investigatory Powers tribunal	
		Juge ordinaire	
	de régularité	Nation audit office	-
spécialisé	Commissioners		

Figure 5 : Contrôle des activités de renseignement au Royaume-Uni