



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs par la Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.



**SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES**

Le 6 mars 2002

**Division des Études de
législation comparée**

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE.....	1
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	7
Autriche	11
Belgique	15
Espagne	19
Italie	23
Pays-Bas.....	27
Royaume-Uni.....	31
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS.....	33



SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Division des Études de
législation comparée

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

En France, il n'existe pas d'instance parlementaire chargée spécifiquement du contrôle des services de renseignement. De plus, les moyens habituels du contrôle parlementaire se révèlent inadéquats. Ainsi, l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 autorise les commissions d'enquête à exercer leur mission « *sur pièces et sur place* », mais leur refuse l'accès aux documents « *revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État* ».

Deux propositions de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire spécialisée ont été déposées en 1999 :

– l'une au Sénat, par M. Nicolas About, « *portant création d'une délégation parlementaire du renseignement* », composée de quatre sénateurs et quatre députés, et qui évaluerait « *la politique nationale du renseignement* » ;

– l'autre à l'Assemblée nationale, par M. Paul Quilès et plusieurs de ses collègues « *tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement* ».

Cette proposition vise à créer, dans chaque assemblée, une délégation qui suivrait les activités des services de renseignement *« en examinant leur organisation et leurs missions générales, leurs compétences et leurs moyens »*.

La seconde proposition a été examinée par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale le 23 novembre 1999, mais aucune des deux n'a été inscrite à l'ordre du jour du Parlement.

Parallèlement au contrôle parlementaire des activités des services de renseignement, s'est posé le problème du **contrôle de l'utilisation des « fonds spéciaux »**, dont une grande partie est destinée au financement des dépenses des services de renseignement.

Traditionnellement, ce contrôle, qui échappait au Parlement et à la Cour des comptes, était effectué par une commission spéciale de vérification. Instituée par le décret n° 47-2234 du 19 novembre 1947 et nommée par le Premier ministre, celle-ci était présidée par un président de chambre à la Cour des comptes et comprenait deux commissaires choisis parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou de l'Inspection générale des finances. Elle remettait au Premier ministre un rapport sur les conditions d'emploi de ces fonds.

L'article 154 de la loi de finances pour 2002 a abrogé le décret de 1947 et créé une commission de vérification composée de :

- deux députés désignés par le président de l'Assemblée nationale pour la durée de leur mandat ;
- deux sénateurs désignés par le président du Sénat après chaque renouvellement triennal ;
- deux membres de la Cour des comptes nommés sur proposition de son premier président, par décret, pour cinq ans.

Cette commission est présidée par l'un des deux députés. Ses travaux sont secrets et les commissaires sont astreints au respect du secret de la défense nationale.

La commission peut prendre connaissance de tous les documents lui permettant de justifier les dépenses réalisées. Elle établit ensuite un rapport, qui est remis au président de la République, au Premier ministre, aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, et dresse un procès-verbal constatant que les dépenses réalisées sont couvertes par des pièces justificatives.

En revanche, les dispositions adoptées par le Parlement selon lesquelles la commission *« reçoit communication de l'état des dépenses se rattachant à des opérations en cours [et peut] déléguer un de ses membres pour procéder à toutes enquêtes et investigations en vue de contrôler les faits retracés dans les documents comptables soumis à vérification »* ont été censurées par le Conseil constitutionnel au motif que le Parlement ne saurait *« intervenir dans la réalisation d'opérations en cours »*.

La présente étude analyse les modalités du contrôle parlementaire des services de renseignement dans plusieurs pays européens, qui disposent tous d'une instance spécialisée, aux compétences plus ou moins étendues. Plus précisément, elle examine la composition, le mode de fonctionnement et les compétences de ces instances.

Les sept pays retenus, **l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni**, offrent un large éventail des solutions possibles, tant sur le plan de la composition que du rôle de l'organe parlementaire de contrôle des services de renseignement :

– **les pays étudiés se sont tous dotés entre 1952 et 1994 de dispositifs *ad hoc* constitués selon des modalités très diverses ;**

– **les missions et les compétences des instances parlementaires de contrôle des services de renseignement sont également très différentes.**

1) Les sept pays étudiés se sont dotés entre 1952 et 1994 de dispositifs parlementaires de contrôle des services de renseignement qui sont constitués selon des modalités très diverses

Aux **Pays-Bas**, le **règlement de la chambre basse** prévoit une commission pour les services de renseignement et de sécurité. Cette commission existe depuis 1952. Elle rassemble les **présidents des quatre principaux groupes politiques**.

En **Italie**, la loi de 1977 sur les services de renseignement a défini la composition du **comité parlementaire de contrôle, commun aux deux assemblées**. Ce comité rassemble quatre députés et quatre sénateurs, qui sont nommés par les présidents des assemblées à la proportionnelle des groupes politiques.

En **Allemagne**, la loi de 1978 sur le contrôle parlementaire de l'activité de renseignement a institué une **délégation parlementaire *ad hoc***, élue au début de la législature par les députés. C'est le **Bundestag** qui détermine l'effectif de la délégation. Elle comporte actuellement neuf membres, tous les groupes politiques à l'exception du PDS (ex-communistes) y étant représentés.

En **Autriche**, une **modification constitutionnelle**, adoptée en 1991 et entrée en vigueur en 1993, prévoit que les **commissions parlementaires de l'intérieur et de la défense** de la chambre basse disposent chacune d'une **sous-commission** compétente respectivement pour le contrôle des services de renseignement civils et militaires.

En **Belgique**, le comité de contrôle des services de renseignement créé par la loi de 1991 relative au contrôle des services de police et de renseignement n'est pas composé de parlementaires, mais d'experts désignés par le Sénat. Toutefois, il existe au **Sénat** depuis 1999 une **commission permanente chargée de superviser le fonctionnement du comité de contrôle**.

En **Espagne**, depuis 1992, le Congrès des députés élit **un membre de chaque groupe politique** afin d'examiner les documents classés les plus confidentiels. En 1995, lorsque la loi sur

l'utilisation et le contrôle des fonds spéciaux a été adoptée, il a été décidé que le contrôle de ces fonds serait effectué par ces parlementaires, réunis en une **commission spéciale** présidée par le président du Congrès. De plus, le projet de loi réformant les services de renseignement, qui est en cours d'examen parlementaire, prévoit de confier à cette commission spéciale le contrôle de l'activité et du fonctionnement du futur service de renseignement.

Au **Royaume-Uni**, le contrôle parlementaire des services de renseignement a été institué en 1994. Au début de chaque législature, le Premier ministre, après avoir consulté le *leader* de l'opposition, choisit les **neuf parlementaires** du comité de contrôle.

2) Les missions et les compétences des instances parlementaires de contrôle des services de renseignement sont très variables

a) Des missions diversement définies

À l'exception de la commission néerlandaise, les instances de contrôle des services de renseignement ont été instituées par des lois, qui ont défini leurs missions de manière très diverse.

La délégation allemande a pour mission le contrôle de l'activité des services fédéraux de renseignement, actuellement au nombre de trois, tandis que le comité britannique est chargé d'examiner « *les dépenses, la gestion et la politique* » des trois services de renseignement énumérés par la loi, les autres services de renseignement ne relevant pas de sa compétence.

Les sous-commissions autrichiennes contrôlent la nature et la légalité des mesures prises par les services de renseignement. Le comité belge vérifie que les services de renseignement respectent les droits fondamentaux et s'assure de la coordination et de l'efficacité des services. Le comité italien veille à ce que l'activité des services de renseignement se déroule dans le cadre de la loi.

Quant aux députés espagnols élus pour permettre au Congrès d'exercer son droit d'accès aux documents les plus confidentiels, ils exercent également le contrôle des fonds spéciaux. De plus, le projet de loi sur les services de renseignement leur donne pour mission le contrôle de l'activité et du fonctionnement du principal service de renseignement.

b) Des pouvoirs plus ou moins importants

À ces missions très diverses, correspondent des compétences variables, et particulièrement un droit d'information plus ou moins régulier et plus ou moins étendu.

Ainsi, la loi allemande oblige le gouvernement à informer la délégation de l'activité générale des services. Pour sa part, la délégation, qui se réunit au moins une fois par trimestre et qui peut tenir des réunions supplémentaires à la demande d'un seul de ses membres, peut questionner le gouvernement. Depuis 1999, elle peut aussi auditionner les personnels des services, désigner des experts indépendants et procéder à des contrôles sur pièces et sur place.

Le comité belge de contrôle dispose également d'importants pouvoirs : les membres de son service d'enquêtes peuvent par exemple perquisitionner sur les lieux où les personnels des services de renseignement exercent leurs fonctions et ces personnels sont déliés de leur obligation de secret professionnel à l'égard du comité de contrôle. Cette affirmation doit cependant être nuancée. En effet, le comité constitue un instrument d'expertise très important pour le Parlement, mais il n'est pas à la disposition exclusive du législateur.

À l'inverse, le droit d'information des comités britannique et italien est restreint. Au Royaume-Uni, le ministre compétent peut s'opposer à la fourniture de renseignements dont il considère la divulgation inopportune. Quant au comité italien, la loi prévoit qu'il ne pose que des questions d'ordre général.

De même, les députés des deux sous-commissions autrichiennes peuvent seulement poser des questions, car la demande de consultation des documents des services requiert une décision de l'ensemble de la sous-commission. En outre, comme la répartition des compétences entre les deux sous-commissions des commissions de l'intérieur et de la défense correspond à la nature civile ou militaire des services de renseignement, les parlementaires autrichiens ne peuvent guère acquérir une vue d'ensemble du système de renseignement. Aux Pays-Bas, la commission se fonde sur les informations que les ministres veulent bien lui fournir.

Même dans les pays où il est important, le droit à l'information est toujours limité par la nécessité de protéger l'accès à certaines sources d'information ou le déroulement des activités opérationnelles.

Tout en étant tenus au secret, les parlementaires qui siègent dans les instances de contrôle des services de renseignement ont parfois la possibilité d'informer leurs collègues, notamment par la publication de rapports d'activité. C'est le cas en Allemagne, en Italie – où certains rapports du comité de contrôle ont fait l'objet de débats en séance publique au cours de la dernière législature – aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Toutefois, au Royaume-Uni, le rapport du comité de contrôle des services de renseignement est d'abord soumis au Premier ministre, qui le censure avant de le transmettre aux assemblées. En revanche, en Belgique, seuls les parlementaires qui siègent dans la commission de suivi du comité de contrôle sont destinataires des rapports d'enquête.

*

* *

L'absence d'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement dans notre pays constitue donc une particularité. La position de la France sera encore plus singulière dans quelques mois, lorsque le projet de loi espagnol aura été adopté. En effet, la commission spéciale de contrôle des fonds spéciaux sera alors une commission de contrôle des services de renseignement à part entière.

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

ALLEMAGNE

Le renseignement constitue une activité à laquelle la Fédération et les **Länder** coopèrent, les modalités de cette coopération étant, d'après la Loi fondamentale, déterminées par une loi fédérale. Il existe donc des services de renseignement fédéraux et régionaux.

- La loi du 11 avril 1978 (document n° 1) sur le contrôle parlementaire de l'activité de renseignement de la Fédération a institué, au sein du Bundestag, une délégation parlementaire qui contrôle l'activité des trois services fédéraux de renseignement, dont les missions sont définies par trois lois distinctes.

L'Office fédéral pour la protection de la Constitution (1), service civil de sécurité intérieure, qui dépend du ministère de l'intérieur, est chargé de lutter contre les tentatives de déstabilisation émanant de groupes terroristes et extrémistes, et d'organiser le contre-espionnage.

Le Service de protection militaire, qui fait partie des forces armées, est l'équivalent militaire de l'Office fédéral pour la protection de la Constitution. Son activité concerne donc les personnels militaires et les actions visant la Bundeswehr.

Le Service fédéral de renseignement, placé sous l'autorité de la chancellerie fédérale, rassemble et exploite les informations sur l'étranger.

La loi de 1978 a été modifiée à plusieurs reprises, et notamment en mars 1999. Les pouvoirs de contrôle de la délégation parlementaire ont alors été élargis.

- Chaque Land a édicté sa propre loi sur la protection de la Constitution et institué un service *ad hoc*. Indépendants de l'Office fédéral pour la protection de la Constitution, les services de renseignement des Länder sont subordonnés aux ministères régionaux de l'intérieur. Tous sont contrôlés par une délégation parlementaire du Landtag élue au début de chaque législature.

(1) La protection de la Constitution est définie dans la Loi fondamentale comme la « protection de l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, de l'existence et de la sécurité de la Fédération et des Länder ».

Le texte qui suit analyse les seules dispositions fédérales.

1) La composition et le fonctionnement de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

D'après la loi du 11 avril 1978, au début de chaque législature, le Bundestag élit en son sein, à la majorité absolue des députés, les membres de la délégation parlementaire pour le contrôle des services de renseignement. La délégation reste en fonction après la fin de la législature, jusqu'à ce que le Bundestag nouvellement élu ait désigné une autre délégation.

Le Bundestag détermine souverainement la composition de la délégation, celle-ci établissant son règlement intérieur.

La délégation comprend actuellement **neuf membres** :

- quatre appartiennent au SPD (sociaux-démocrates) ;
- trois à la CDU/CSU (chrétiens-démocrates) ;
- un aux Verts ;
- un au FDP (libéraux).

La coalition au pouvoir détient donc cinq des neuf sièges. Lors de la réforme de 1999, le PDS (qui rassemble les ex-communistes) n'a pas réussi à faire admettre le principe selon lequel tous les groupes politiques devaient être représentés dans la délégation.

La loi dispose que la délégation se réunit au moins une fois par trimestre et que tout membre peut exiger la tenue d'une réunion de la délégation. Ses délibérations sont secrètes et ses membres sont tenus par la confidentialité, y compris après la fin de leur mandat. La délégation, tout en respectant son obligation de discrétion, établit deux rapports d'activité à l'intention du Bundestag : l'un à mi-mandat et l'autre en fin de législature.

2) Les compétences de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

La loi du 11 avril 1978 dispose que les activités de l'Office pour la protection de la Constitution, du Service de protection militaire et du Service fédéral de renseignement sont contrôlées par la délégation parlementaire.

• Pour permettre à la délégation d'accomplir sa mission, **la loi oblige le gouvernement fédéral à la tenir informée de l'activité générale des services de renseignement, ainsi que des affaires revêtant une importance particulière. Pour sa part, la délégation peut demander à être informée d'autres dossiers.**

Avec la **réforme de 1999**, la délégation a obtenu le **droit de contrôle sur pièces et sur place**. Elle a également obtenu la possibilité **d'auditionner les personnels** des services de renseignement et de charger des **experts indépendants** de mener des enquêtes ponctuelles pour son compte. La désignation de ces experts doit se faire à la majorité des deux tiers, après que le ministre compétent a été entendu.

Le gouvernement fédéral peut omettre ou refuser d'informer la délégation en raison du caractère directement opérationnel de certaines activités, de la nécessité de préserver l'accès à certaines sources d'information ou de protéger les droits de tierces personnes. Un tel refus doit être justifié par le ministre compétent devant la délégation.

- Depuis 1999, la délégation exerce également les compétences auparavant dévolues à l'instance parlementaire chargée de superviser la légalité des **interceptions téléphoniques et postales**, que les services de renseignement peuvent pratiquer dans le cadre de la loi sur le secret de la correspondance, de la poste et des télécommunications. Le ministre compétent doit informer la délégation tous les six mois de l'exécution de cette loi. La délégation présente au Bundestag un rapport annuel sur ce point.

- Conformément à l'ordonnance sur le budget fédéral, **le budget des services de renseignement** est approuvé par un groupe de travail *ad hoc* de la commission des finances du Bundestag, qui est désigné au début de chaque législature selon les mêmes modalités que la délégation pour le contrôle des services secrets.

De façon générale, la délégation est représentée aux réunions du groupe de travail : son président, son vice-président et un troisième membre expressément désigné y participent avec voix consultative, tandis que le président, le vice-président et un troisième membre de ce groupe participent avec voix consultative aux réunions de la délégation.

Lorsque l'ordre du jour concerne la discussion du budget des services de renseignement, les membres de la délégation peuvent assister avec voix consultative aux réunions du groupe de travail, et inversement. Le groupe de travail adresse pour avis le projet de budget à la délégation pour le contrôle des services de renseignement et lui communique le montant définitif des crédits. En outre, le gouvernement doit informer la délégation de l'exécution du budget des services de renseignement.

*

* *

La délégation ne détient pas l'exclusivité du contrôle parlementaire des services de renseignement : il est également exercé par les moyens habituels (questions écrites et orales aux ministres, commissions d'enquête, commission permanente pour les affaires intérieures).

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

AUTRICHE

Le contrôle parlementaire des services de renseignement est prévu par l'article 52a de la Constitution fédérale. Cette disposition résulte d'une **modification adoptée en 1991** à la suite des travaux de deux commissions d'enquête sur des affaires dans lesquelles les services de renseignement étaient impliqués. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1993.

L'article 52a de la Constitution fédérale dispose que, pour contrôler les services de renseignement civils et militaires, **les commissions compétentes du Conseil national (2) disposent chacune d'une sous-commission spécialisée.**

Il n'existe pas d'organisme autonome chargé du renseignement en matière civile. Cette tâche incombe à la police et relève donc du ministère de l'intérieur. Elle est prise en charge par la *Staatspolizei*, qui est l'une des directions de la direction générale de la sécurité publique et qui dispose de services déconcentrés. L'action de la *Staatspolizei* est encadrée par la loi de 1991 sur la police. Par ailleurs, certaines unités spécialisées, notamment celle qui s'occupe de la lutte contre le terrorisme, sont directement rattachées au directeur général de la sécurité publique et travaillent sur tout le territoire fédéral.

D'après la loi du 10 août 2000 sur la défense nationale, les deux services de renseignement militaires, qui relèvent du ministère de la défense, sont, d'une part, le service qui recueille des informations sur l'étranger et sur les organisations internationales et inter-étatiques (*nachrichtendienstliche Aufklärung*) et, d'autre part, le service de contre-espionnage (*nachrichtendienstliche Aufwehr*).

Le règlement du Conseil national (document n° 2) reprend l'article 52a de la Constitution et précise la composition, le mode de fonctionnement et les compétences des deux sous-commissions qui contrôlent les services de renseignement.

(2) *Le Conseil national est la première chambre du Parlement.*

1) La composition et le fonctionnement de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

Compte tenu du rattachement des services de renseignement, les sous-commissions parlementaires qui les contrôlent sont des **sous-commissions des commissions de l'intérieur et de la défense**.

La Constitution et le règlement du Conseil national prévoient que chacune de ces deux sous-commissions comprend au moins un membre des différents partis représentés dans la commission dont elle émane.

Actuellement, chaque sous-commission réunit **quatorze députés** :

- cinq appartiennent au parti social-démocrate ;
- quatre au parti populaire (conservateur, faisant partie de la coalition gouvernementale) ;
- quatre au parti de la liberté (parti de M. Jörg Haider, faisant partie de la coalition gouvernementale) ;
- un aux Verts.

La sous-commission qui contrôle les services de renseignement civils est présidée par un député du parti de la liberté et celle qui contrôle des services de renseignement militaires est présidée par un député du parti social-démocrate.

D'après le règlement du Conseil national, les règles relatives aux réunions des sous-commissions qui contrôlent les services de renseignement sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux autres sous-commissions. Elles devraient donc se réunir au moins une fois par trimestre. En outre, des réunions supplémentaires peuvent être demandées par un quart des membres ou par le ministre compétent. Par ailleurs, en cas de besoin, les sous-commissions peuvent se réunir en dehors des sessions parlementaires.

Les députés qui appartiennent aux sous-commissions qui contrôlent les services de renseignement prêtent serment de discrétion auprès du président du Conseil national. Les réunions de ces instances sont confidentielles.

Au cours de l'année 2000, la sous-commission qui contrôle les services de renseignement civils s'est réunie quatre fois et l'autre sous-commission s'est réunie trois fois. En 2001, la première s'est réunie trois fois et la seconde deux.

2) Les compétences de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

L'article 52a de la Constitution fédérale prévoit que les sous-commissions contrôlent la nature et la légalité des mesures prises par les services de renseignement.

Le règlement du Conseil national, précisant les dispositions constitutionnelles, dispose que, au cours des réunions, chaque membre des deux sous-commissions peut demander des renseignements relatifs aux services de renseignement. En revanche, la demande de consultation des documents des services de renseignement requiert une décision de la sous-commission.

Le ministre compétent peut opposer un refus à ces demandes en mettant en avant soit l'impossibilité de les satisfaire, soit la nécessité de préserver des intérêts nationaux (3) ou la sécurité de certaines personnes.

Les deux sous-commissions ne disposent d'aucun pouvoir sur le budget des services de renseignement.

*

* *

Le dispositif de contrôle en vigueur depuis 1993 est critiqué parce que les compétences des sous-commissions sont limitées et que la structure du dispositif de contrôle est calquée sur celle des services de renseignement, ce qui empêche toute perception d'ensemble.

Au début de l'année 2002, le ministre de l'intérieur a annoncé une réforme de la *Staatspolizei*. Sa fusion avec l'unité de lutte contre le terrorisme au sein d'un office fédéral du renseignement est envisagée. Le renforcement du contrôle parlementaire constituerait la contrepartie de cette réorganisation.

(3) L'article 52a de la Constitution mentionne la « sécurité nationale ».

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

BELGIQUE

La loi organique du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police et de renseignement (document n° 3) a créé un comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité, le **comité R** (4). Ses membres ne sont pas des parlementaires, mais ils sont nommés par le Sénat. Les contrôles du comité R portent en particulier sur le respect des droits fondamentaux par les services de renseignement, et sur leur «*coordination* et [leur] *efficacité*».

La loi organique du 30 novembre 1998 sur les services de renseignement et de sécurité a donné à ces derniers une assise légale, car ils ne faisaient auparavant que l'objet de textes réglementaires. Elle a aussi fixé leur nombre à deux.

La Sûreté de l'État, service de renseignement civil, s'occupe de la sécurité intérieure et extérieure de l'État. Elle est placée sous l'autorité du ministère de la justice, mais le ministre de l'intérieur peut y avoir recours pour le maintien de l'ordre public et la protection des personnes.

Le Service général du renseignement et de la sécurité est le service de renseignement des forces armées. Il dépend du ministère de la défense nationale.

La loi de 1991 a été modifiée en 1999 : une commission permanente chargée du suivi du comité R a alors été créée au Sénat. Elle s'est substituée à la commission spéciale qui avait été mise en place auparavant.

(4) La même loi a également créé le comité P, chargé du contrôle des services de police, et dont les membres sont désignés par la Chambre des représentants.

1) La composition et le fonctionnement de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

C'est le comité R, instance composée non de parlementaires, mais d'experts choisis par le Sénat, qui contrôle les services de renseignement. Cependant, une commission sénatoriale *ad hoc* supervise le fonctionnement du comité R.

a) Le comité R

Le comité R est composé de **trois membres** qui sont **nommés par le Sénat pour une durée de cinq ans**. Leur mandat est renouvelable deux fois. **Le président est un magistrat, et les autres membres des juristes expérimentés et spécialisés dans les questions de police et de renseignement**. Seul le président exerce son activité à temps plein. En même temps que les trois titulaires, le Sénat désigne trois suppléants.

Les membres du comité doivent détenir une habilitation de sécurité du niveau « très secret » (5), c'est-à-dire être susceptibles de connaître les informations les plus confidentielles qui soient.

Leur mandat est incompatible avec un mandat public électif et avec certains emplois ou fonctions « *qui pourraient mettre en péril l'indépendance ou la dignité de la fonction* ». Les membres du comité ne peuvent faire partie ni du comité P ni d'un service de police ou de renseignement.

Le comité R peut agir de sa propre initiative. Il doit alors informer le Sénat. Il peut aussi agir à la demande de l'une des deux assemblées, du ministre de la justice ou de celui de la défense nationale. En outre, il peut être saisi de plaintes de particuliers ou être réquisitionné par les autorités judiciaires.

Le comité R est assisté d'un **service d'enquêtes**, qui comprenait cinq membres en 2000. Nommés par le comité R, les membres du service d'enquêtes sont en règle générale détachés d'un service de police ou de renseignement.

Émanation du Parlement, le comité R constitue un instrument d'expertise à la disposition – non exclusive – du législateur, qui peut utiliser ses travaux pour prendre des initiatives législatives ou pour exercer sa fonction de contrôle de l'exécutif.

b) La commission du suivi du comité R

Présidée par le président du Sénat, la commission du suivi du comité R comporte en outre quatre sénateurs élus après chaque renouvellement du Sénat au scrutin de liste pour la durée de la législature.

La commission précise les modalités de l'organisation de ses travaux et de la rédaction des procès-verbaux dans un règlement intérieur, qu'elle établit elle-même.

(5) Les notions de « très secret », « secret » et « confidentiel » sont définies par la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité.

La commission se réunit au moins une fois par trimestre avec le président ou avec l'ensemble des membres du Comité R. Elle peut également se réunir à la demande de la majorité de ses membres, du président du comité R ou de la majorité des membres du comité R. Par ailleurs, elle peut être saisie de toute dénonciation de la part d'un membre du comité relative au non-respect par ce dernier de la loi de 1991 ou de son règlement intérieur.

Les réunions de la commission se déroulent à huis clos et les commissaires sont soumis à une obligation de confidentialité, même lorsqu'ils ont cessé leurs fonctions.

2) Les compétences de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

a) Le comité R

La loi de 1991 charge le comité R d'enquêter « *sur les activités et les méthodes des services de renseignement, sur leurs règlements et directives internes* ».

Le comité se réunit aussi souvent qu'il estime utile et, pour remplir sa mission, il dispose d'**importants pouvoirs**. Il peut se faire transmettre tout document qu'il juge nécessaire et entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile. Les personnels des services de renseignement ont l'obligation de lui révéler tous « *les secrets dont ils ont dépositaires* », sauf ceux qui portent sur des affaires judiciaires en cours. Les personnels ne peuvent par exemple pas s'abriter derrière la nécessité de protéger certaines personnes, car, en pareil cas, c'est le président du comité R qui statue. Le service d'enquêtes du comité peut également procéder à des perquisitions et à des saisies dans les endroits où les personnels des services de renseignement exercent leurs fonctions. Il peut s'adjoindre la collaboration d'experts.

Par ailleurs, les services de renseignement doivent communiquer de leur propre chef tous leurs documents internes au comité.

Chaque enquête donne lieu à un rapport, qui est communiqué au ministre compétent ainsi qu'à la commission sénatoriale de suivi. Le ministre doit informer le comité des mesures qu'il compte prendre en réponse aux conclusions du comité.

De plus, le comité R a estimé que la loi l'autorisait à interroger les responsables des services de renseignement sur des questions ponctuelles. Ce mode de contrôle, plus souple, permet au comité de savoir comment les services de renseignement traitent un point donné.

La loi de 1991 oblige le comité R à adresser un rapport annuel d'activité à la commission sénatoriale de suivi. Lorsqu'il a été chargé d'une enquête par la Chambre des représentants ou par le Sénat ou lorsqu'il a constaté que des conclusions qu'il avait transmises au ministre n'ont pas été suivies d'effet ou que les mesures prises sont inadéquates, le Comité R établit également un rapport.

Le budget des services de renseignement est inclus dans celui du ministère de la justice ou de l'intérieur et le comité R ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle *a priori*. En revanche, dans

le cadre de ses enquêtes, il peut vérifier l'emploi des crédits. En 1995, le Comité R a procédé à une analyse des budgets des deux services de renseignement. Cette analyse s'est limitée à une vérification des fonds spéciaux.

b) La commission du suivi du comité R

La commission supervise le fonctionnement du Comité R.

La commission exerce toutes les compétences que la loi attribue au Sénat vis-à-vis du Comité R. Elle peut en particulier :

- charger le Comité R (et le Comité P) d'enquêtes ;
- prendre l'avis du Comité R sur des projets de textes législatifs ou réglementaires ;
- obtenir communication de tous les rapports d'enquête du Comité R et se faire transmettre ses dossiers d'enquête, y compris sur des affaires en cours, la mise en péril de tiers ou l'entrave au bon fonctionnement des services de renseignement nationaux et étrangers constituant la seule limite à la communication des informations. C'est pourquoi l'identité de dénonciateurs ne peut pas être transmise par exemple.

La commission du suivi du comité R siège avec la commission du suivi du comité P pour examiner les rapports annuels des deux comités avant leur publication. Les conclusions des deux commissions sont jointes aux rapports des comités. Les deux commissions peuvent également siéger ensemble pour analyser les résultats d'une enquête demandée par la Chambre des représentants au Comité R (ou par le Sénat au Comité P) ou pour échanger des informations.

*

* *

Il semble que le Parlement n'exploite pas pleinement les possibilités que la législation lui donne. Depuis la création du comité R, le Sénat ne lui a adressé que peu de demandes et n'a pas réagi à ses rapports. En revanche, le gouvernement a généralement donné suite à ses enquêtes.

Le Comité R ne dispose pas de l'exclusivité du contrôle des services de renseignement. Ainsi, plusieurs commissions d'enquête s'y sont consacrées.

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

ESPAGNE

La loi 48/1978 du 7 octobre 1978 , qui modifie la loi du 5 avril 1968 sur les secrets officiels dispose que la notion de « documents classés » n'est pas opposable aux parlementaires, qui, par principe, ont accès à toutes les informations dont ils ont besoin, selon les modalités déterminées par les règlements de leurs assemblées.

En application de cette loi, **le Congrès des députés a adopté, le 2 juin 1992, une résolution** (document n°4) **définissant les conditions dans lesquelles certains députés ont accès aux documents classés.**

La loi 11/1995 du 11 mai 1995 (document n°5), **relative à l'utilisation et au contrôle des fonds spéciaux a créé une commission spéciale au sein du Congrès des députés. Composée des députés ayant accès aux documents classés, elle est chargée de contrôler l'usage de ces fonds.**

On peut donc considérer que cette commission, souvent désignée comme la « commission des secrets officiels », constitue l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement. Du reste, le projet de loi réformant ces services, qui a été déposé le 16 novembre 2001 (document n° 6), **confie le contrôle parlementaire du futur service de renseignement (le Centre national de l'intelligence) à la commission instituée par la loi de 1995.**

Actuellement les principaux services de renseignement sont au nombre de trois.

Le CESID (*Centro superior de información de la defensa*), créé par un décret de 1977, a vu son rôle précisé par un décret du 2 août 1996. Il dépend du Premier ministre sur le plan fonctionnel, mais est administrativement rattaché au ministre de la défense. Son personnel comporte des militaires et des civils. Le Cesid dispose d'unités spécialisées dans le renseignement à l'étranger, le contre-espionnage, la sécurité intérieure et le renseignement économique.

Le ministère de l'intérieur dispose également d'un service de renseignement : le commissariat général à l'information (CGI), qui est l'un des cinq commissariats dépendant de la direction générale de la police et qui est actif dans les domaines de la sécurité intérieure et du contre-espionnage.

Par ailleurs, la garde civile (c'est-à-dire la gendarmerie) possède son propre service

de renseignement.

1) La composition et le fonctionnement de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

Pour l'examen des documents classés, le Congrès des députés élit **en assemblée plénière, à la majorité des trois cinquièmes, un membre de chacun des groupes politiques.** Ces députés sont tenus au secret.

Ils se constituent en commission spéciale présidée par le président du Congrès pour le contrôle des fonds secrets.

2) Les compétences de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

La résolution de 1992 du Congrès des députés permet aux députés élus à cette fin de prendre connaissance des documents classés « secret », et la loi de 1995 permet à la commission qu'ils constituent de contrôler les fonds spéciaux.

Le projet de loi qui est en cours d'examen prévoit de rendre cette commission compétente pour contrôler l'activité du Centre national de l'intelligence (CNI), qui se devrait se substituer au Cesid.

a) L'accès aux documents classés

Bien que le Sénat et le Congrès des députés aient tous deux la possibilité d'accéder à des documents classés, seul **le Congrès a pris une résolution, définissant les conditions dans lesquelles les députés exercent ce droit.**

D'après cette résolution, adoptée le 2 juin 1992, la demande d'information peut être formulée par les commissions permanentes ou par les groupes politiques, à condition que leur effectif corresponde au quart des députés (6). Elle est présentée au gouvernement par l'intermédiaire de la présidence du Congrès. **Les destinataires de l'information dépendent du degré de classification du document.**

Lorsqu'il s'agit de **documents classés « secret », l'information ne peut être transmise qu'aux députés élus à cette fin.**

En revanche, lorsque les documents sont classés « réservé », l'information est, selon que la requête émane d'une commission ou d'un groupe, transmise aux représentants des groupes politiques membres de la commission ou aux présidents des groupes politiques.

À l'inverse, et à titre exceptionnel, le gouvernement peut demander au bureau du Congrès que l'information sollicitée soit transmise exclusivement au président du Congrès ou à celui

(6) C'est-à-dire à quatre-vingt-huit, alors que l'effectif minimal d'un groupe est de quinze, voire de cinq lorsque le parti correspondant remplit certains critères de représentativité.

de la commission qui en a fait la demande, le bureau du Congrès appréciant la validité de la demande du gouvernement.

Le gouvernement peut aussi souhaiter ne communiquer l'information demandée qu'à la commission qui est à l'origine de la demande, ou à la commission compétente lorsque la requête émane d'un groupe. En pareil cas, seuls les membres de la commission concernée, réunis en séance secrète, ont accès à l'information.

Quels qu'ils soient, les destinataires de l'information peuvent examiner les documents qui leur sont soumis, en présence du représentant de l'autorité qui les leur fournit. Ils peuvent **prendre des notes, mais pas de photocopies**. L'examen des documents a lieu soit au Congrès, soit à l'endroit où ils sont archivés ou déposés.

b) Le contrôle des fonds spéciaux

D'après la loi de 1995, le contrôle des fonds spéciaux (7) est réalisé par la commission spéciale constituée des députés qui ont accès aux documents classés et présidée par le président du Congrès.

L'adoption des crédits destinés à ces fonds suit la procédure budgétaire normale, mais les services qui en bénéficient doivent, chaque semestre, informer la commission de l'usage qui en a été fait.

Chaque année, la commission peut rédiger un rapport destiné au Premier ministre et au président de la Cour des comptes.

Les ministres qui sont à la tête des départements concernés par les fonds spéciaux doivent établir au moment de leur entrée en fonction une déclaration de patrimoine auprès de la présidence du Congrès. Mise à jour annuellement, cette déclaration ne peut être portée à la connaissance que des membres de la commission spéciale.

c) Le contrôle de l'activité du futur CNI

Le projet de loi en cours d'examen par le Parlement (8) donne à la commission spéciale de contrôle des fonds spéciaux compétence pour superviser l'activité et le fonctionnement du Centre national de l'intelligence, qui se substituera au Cesid.

La commission conservera ses compétences actuelles. En outre, elle sera informée des objectifs annuels du CNI, fixés par le gouvernement, et sera destinataire du rapport annuel d'activité du CNI, qui devra notamment indiquer le degré d'accomplissement des objectifs précédemment fixés.

La commission aura accès à tous les documents classés relatifs au CNI, à l'exception de ceux qui se rapportent aux sources d'information ou aux moyens d'action et de ceux qui proviennent

(7) La loi de 1995 les définit comme nécessaires à la défense et à la sécurité de l'État, et toute information les concernant est classée « secret ». Seuls les ministères des affaires étrangères, de la justice, de l'intérieur et de la défense peuvent bénéficier de fonds spéciaux.

(8) Il a été adopté par le Congrès des députés le 20 décembre 2001 et transmis au Sénat.

de pays étrangers ou d'organisations internationales. Elle n'aura pas la possibilité de conserver les documents examinés, qui devront être restitués. Elle n'aura pas non plus la possibilité d'en prendre des copies.

Le projet de loi n'évoque pas les autres services de renseignement.

*

* *

La commission des secrets officiels ne dispose pas du monopole du contrôle parlementaire des services de renseignement, qui est également exercé par les moyens habituels (questions, commissions permanentes...).

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

ITALIE

La loi n° 801 du 24 octobre 1977 portant institution et organisation des services de renseignement et de sécurité, et aménageant le secret d'État (document n° 7) définit la composition et les compétences du comité parlementaire de contrôle.

Ce comité, commun aux deux assemblées, veille à la bonne application de la loi de 1977 par les deux principaux services de renseignement, dont les missions sont également définies par la loi de 1977.

Le SISMI (*Servizio per le informazioni e la sicurezza militare*) dépend du ministère de la défense. Responsable de la sécurité extérieure de l'État, il est chargé du renseignement militaire et du contre-espionnage.

Le SISDE (*Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica*) est rattaché au ministère de l'intérieur. Responsable de la sécurité intérieure, il est chargé du renseignement économique et s'occupe de la lutte contre le terrorisme, l'immigration clandestine et la criminalité informatique.

La répartition des compétences entre le SISMI et le SISDE selon le caractère militaire ou civil des activités a été modifiée en 1991, lorsque la loi a rendu les services de renseignement responsables de la lutte contre le crime organisé : le SISMI pour les activités qui ont lieu à l'étranger et le SISDE pour celles qui se déroulent dans le pays.

La loi oblige également le gouvernement à présenter au Parlement tous les six mois un rapport écrit sur la politique du renseignement et sur les résultats obtenus.

1) La composition et le fonctionnement de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

Le comité parlementaire de contrôle des services de renseignement (Copaco) se compose de **quatre députés et de quatre sénateurs**, nommés par les présidents des deux assemblées à la proportionnelle des groupes politiques.

Le Copaco choisit un président, un vice-président et un secrétaire. Traditionnellement, la présidence revient à un parlementaire de l'opposition : le Copaco est actuellement présidé par l'ex-ministre de l'intérieur du gouvernement de centre-gauche et, pendant la législature précédente, son président était l'un des ministres de l'actuel gouvernement.

Les membres du Copaco sont liés par le devoir de discrétion et ses actes sont couverts par le secret. En l'absence de règlement propre, le Copaco applique le règlement de l'assemblée à laquelle son président appartient.

Au cours des années 1996 à 2000, le Copaco s'est réuni entre vingt et trente fois par an, notamment pour auditionner des ministres ou des responsables des services de renseignement. Il s'est réuni trois fois au début de l'année 2001, mais a cessé après les élections législatives.

2) Les compétences de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

- **La loi de 1977 charge le Copaco de vérifier que l'activité des services de renseignement se déroule dans le respect des principes qu'elle énonce.**

Pour remplir sa mission, le Copaco peut demander au président du conseil, qui coordonne la politique du renseignement, et au comité interministériel pour le renseignement et la sécurité, organe consultatif placé auprès du président du conseil, des informations portant sur « *les caractéristiques principales des structures et des activités* » des services. Les questions du Copaco relèvent donc de l'information générale et, comme la loi ne lui donne ni la possibilité d'exiger les documents qu'il souhaite ni celle d'inspecter sur place, les rapports semestriels présentés par le gouvernement au Parlement constituent une source d'information importante.

Le président du conseil peut s'opposer aux demandes du Copaco et motiver son refus par la nécessité de protéger le secret d'État. Le Copaco peut alors décider à la majorité de ses membres que l'opposition du président du conseil n'est pas fondée et en référer aux deux assemblées.

La loi permet également au Copaco de formuler des propositions et des critiques. Il peut en rendre compte aux assemblées par des **rapports**. Au cours de la dernière législature, il en a présenté sept. Certains ont été débattus en séance publique et deux ont donné lieu au dépôt de propositions de résolution. Au cours de la législature précédente, il en avait présenté quatre, mais aucun n'avait été débattu en séance publique.

- La loi ne donne **aucun pouvoir budgétaire** au Copaco. Les crédits relatifs aux activités de renseignement, d'abord inscrits au budget du ministère du trésor, sont ensuite répartis par décret du président du conseil, certains d'entre eux étant réservés et inscrits aux budgets de la présidence du conseil et des ministères de l'intérieur et de la défense. La loi de 1977 précise que les crédits réservés ne peuvent faire l'objet d'aucun compte rendu.

- Conformément à **l'article 202 du code de procédure pénale**, les agents publics peuvent refuser de témoigner devant les juridictions pénales sur des faits couverts par le secret

d'État. Si le président du conseil confirme ce refus, il doit en informer le Copaco et justifier l'existence du secret d'État. Le Copaco peut alors, à la majorité de ses membres, déclarer l'opposition du secret d'État infondée et en référer aux deux assemblées.

*

* *

La réforme des services de renseignement et du comité parlementaire de contrôle est envisagée depuis plusieurs années.

En **juillet 1999**, le **gouvernement d'Alema** avait **présenté un projet de loi** de réorganisation des services de renseignement, qui concernait notamment le comité. Ce dernier aurait continué à être commun aux deux assemblées, mais son effectif aurait été réduit à quatre (deux députés et deux sénateurs) et ses membres auraient été désignés par les présidents des deux assemblées pour toute la durée de la législature. Les **compétences du comité auraient été renforcées** : le gouvernement aurait eu l'obligation de lui soumettre un rapport annuel sur la politique menée et sur les résultats obtenus, des comptes rendus semestriels de l'activité des services de renseignement, ainsi que les textes réglementaires pris en application de la loi. Le comité aurait conservé son droit d'information générale sur l'activité et les structures des services de renseignement, qu'il aurait continué à exercer par le biais de questions. En outre, il aurait eu la possibilité d'auditionner les organes dirigeants des services de renseignement, après autorisation de l'exécutif, et aurait été tenu informé de l'exécution du budget des services de renseignement.

Le gouvernement Berlusconi prépare également un **projet de réforme des services de renseignement**. Le **comité verrait ses pouvoirs limités** au contrôle *a priori* du budget et il perdrait toute possibilité de donner son avis sur les opérations en cours, le gouvernement n'étant plus tenu de lui donner périodiquement des informations à ce sujet.

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

PAYS-BAS

Dans sa partie consacrée aux commissions, le **règlement de la chambre basse prévoit une commission pour les services de renseignement et de sécurité**, mais ne définit pas ses compétences. Cette commission existe depuis 1952.

Elle exerce son activité sur les deux services de renseignement définis par la loi de 1987.

Le BVD est le service de renseignement civil. Il dépend du ministère de l'intérieur. Le MID est le service de renseignement militaire. Il dépend du ministère de la défense.

Un **projet de loi** tendant à modifier la loi de 1987 sur les services de renseignement et de sécurité est actuellement soumis au Parlement. Il envisage d'étendre les compétences des services de renseignement, en particulier de permettre au service qui remplacera le BVD d'enquêter sur les pays étrangers.

Le même projet prévoit la création d'une commission indépendante de contrôle des services de renseignement. Composée d'experts, elle serait à la disposition de l'exécutif, mais elle pourrait, avec l'accord des ministres concernés, fournir certaines informations au Parlement.

1) La composition et le fonctionnement de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

Depuis 1977, la commission pour les services de renseignement et de sécurité rassemble les **présidents des quatre groupes politiques les plus importants**.

La composition de la commission est contestée, en particulier depuis les attentats du 11 septembre 2001. Certains petits partis souhaiteraient y être représentés (9).

La commission a établi elle-même son mode de fonctionnement, qu'elle a exposé dans une note adressée au président de la deuxième chambre le 27 octobre 1992 (document n° 8).

La commission se réunit à huis clos et ses membres sont liés par le secret. La périodicité des réunions de la commission n'est pas définie. Depuis 1990, la commission fournit un rapport annuel à la chambre basse. Il s'agit d'un document très succinct. Le dernier disponible, celui de l'année 2000, comporte deux pages. La commission y relate de façon sommaire ses réunions et y expose ses méthodes de travail. Elle indique que son information provient de plus en plus de lettres des ministres (plusieurs dizaines par an), et que les réunions permettent d'approfondir et de mettre à jour son information sur certains points. Les documents qui sont fournis à la commission ne sont pas photocopiés, mais mis à la disposition des membres.

Au cours de l'année 2000, la commission s'est réunie quatre fois (trois fois avec le ministre de l'intérieur et une fois avec le ministre de la défense).

2) Les compétences de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

Dans la mesure où il s'agit d'informer l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement, les ministres ne peuvent pas se prévaloir de l'article 68 de la Constitution, d'après lequel les membres du gouvernement donnent aux assemblées les « *renseignements désirés par un ou plusieurs membres, lorsque leur communication ne peut être jugée contraire à l'intérêt de l'État* ».

La commission, dans sa note du 27 octobre 1992, insiste beaucoup sur le fait que les ministres évoquent devant elle des questions opérationnelles qu'ils n'aborderaient pas dans un autre cadre, car ils se contenteraient de présenter la politique générale des services de renseignement.

Cependant, ne disposant d'aucune compétence explicite, la commission est obligée de se fier aux informations que les ministres compétents veulent bien lui fournir.

Par ailleurs, la commission est chargée, tout comme le médiateur national, d'examiner les plaintes des citoyens sur le fonctionnement des services de renseignement.

*

* *

L'institution de la commission de contrôle indépendante prévue par le projet de loi devrait permettre d'améliorer l'information du Parlement sur les services de renseignement.

(9) Lors de sa création, la commission réunissait les présidents des cinq groupes les plus importants. Elle comprenait également cinq membres suppléants. Ensuite, les suppléants furent supprimés, mais l'effectif de la commission fut progressivement augmenté. Entre 1973 et 1977, l'effectif était de huit.

Chargée de conseiller et d'informer les ministres, la commission pourrait en effet porter certaines informations à la connaissance du Parlement :

- elle pourrait demander aux ministres compétents l'autorisation de transmettre aux deux assemblées certains renseignements relatifs à l'activité des services de renseignement ;
- la partie non confidentielle de son rapport de contrôle serait, après avoir été soumise aux ministres compétents, transmise aux assemblées, accompagnée du commentaire des ministres ;
- son rapport annuel d'activité serait transmis aux assemblées par les ministres concernés.

Cette commission serait composée de trois experts nommés par le roi sur proposition conjointe des deux ministres compétents. Les ministres arrêteraient leur choix à partir d'une liste présentée par la chambre basse : pour chaque poste, la chambre basse proposerait trois noms.

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

ROYAUME-UNI

Le Comité de renseignement et de sécurité a été institué par la **loi de 1994 sur les services de renseignement** (document n° 9). Il s'agit d'une instance composée de parlementaires et chargée de contrôler les trois principaux services civils de renseignement.

Le Service de sécurité (*Security Service* ou MI5), dont les missions sont définies par une loi de 1989, est placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Il est chargé de la sécurité intérieure (lutte contre le terrorisme et la subversion, et contre-espionnage).

Le Service secret de renseignement (*Secret Intelligence Service* ou MI6) est subordonné au ministère des affaires étrangères. La loi de 1994 le charge du renseignement à l'extérieur des frontières.

Le quartier général des communications du gouvernement (*Government Communications Headquarters* : GCHQ) dépend également du ministère des affaires étrangères. La loi de 1994 lui attribue la responsabilité du renseignement électronique.

En revanche, ni le service militaire de renseignement (*Defence Intelligence Staff*), qui dépend du ministère de la défense, ni le service de la police chargé du renseignement en matière criminelle (*National Criminal Intelligence Service*) ne sont visés par la loi de 1994, car ils ne sont pas considérés comme des services de renseignement. Ils sont donc contrôlés respectivement par les commissions parlementaires de la défense et de l'intérieur.

1) La composition et le fonctionnement de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

D'après la loi de 1994, le Comité de renseignement et de sécurité (*Intelligence and Security Committee* : ISC) se compose de **neuf parlementaires**, membres de l'une ou l'autre des deux assemblées, aucun ne devant être ministre.

Ils sont **nommés par le Premier ministre**, après consultation du *leader* de l'opposition. Leur mandat commence au début de la législature et se termine en principe lorsque celle-ci s'achève. Le président de l'ISC est nommé selon la même procédure.

Après avoir longtemps été présidé par M. Tom King, ancien ministre conservateur de la défense, l'ISC est présidé, depuis juillet 2001, par Mme Ann Taylor, ministre du gouvernement Blair jusqu'au remaniement qui a suivi les dernières élections législatives. Les huit autres postes sont partagés ainsi : cinq reviennent aux travaillistes, deux aux conservateurs et un aux libéraux.

La loi dispose que l'ISC établit son règlement. Cependant, elle précise que le quorum est de trois et que, en cas d'égalité des voix, le président a voix prépondérante.

2) Les compétences de l'instance parlementaire de contrôle des services de renseignement

La loi de 1994 charge l'ISC d'« *examiner les dépenses, la gestion et la politique* » du MI5, du MI6 et du GCHQ. En revanche, le contrôle des questions opérationnelles relève du pouvoir exécutif.

Aux termes de la loi, les responsables de ces trois services ont l'obligation de fournir à l'ISC les informations qu'il demande. Le **droit d'information** du comité parlementaire est limité par la possibilité qu'ont les responsables des services de refuser de fournir, d'une part, les renseignements « *sensibles* » (10) et, d'autre part, ceux que le ministre estime inopportuns de divulguer.

Toutefois, s'ils estiment leur divulgation sans danger, les responsables des services de renseignement peuvent autoriser que des informations « *sensibles* » soient portées à la connaissance de l'ISC, le ministre compétent tranchant en cas de conflit.

L'ISC établit un rapport annuel, qu'il présente au Premier ministre. Celui-ci peut le censurer avant de le transmettre aux deux chambres du Parlement. En pratique, le rapport annuel comprend de nombreux « blancs ».

*

* *

La plupart des parlementaires britanniques déplorent le caractère limité de la mission impartie à l'ISC et le fait que cette instance ne soit pas totalement indépendante de l'exécutif.

(10) La loi qualifie de « *sensibles* » les renseignements relatifs aux sources d'information et aux méthodes de travail et aux opérations, qu'il s'agisse d'opérations passées, en cours de réalisation ou envisagées, ainsi que ceux qui proviennent de l'étranger lorsque la puissance étrangère s'oppose à leur divulgation. La notion est indépendante de la classification des documents.

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- Document n° 1** Allemagne – Loi du 11 avril 1978 sur le contrôle parlementaire de l'activité de renseignement de la Fédération (langue originale)
- Document n° 2** Autriche – Articles 32b, 32c et 32d du règlement du Conseil national, relatifs aux sous-commissions parlementaires de contrôle des services de renseignement (langue originale)
- Document n° 3** Belgique – Loi organique du 18 juillet 1991 relative au contrôle des services de police et de renseignement
- Document n° 4** Espagne – Résolution du Congrès des députés adoptée le 2 juin 1992 et relative à l'accès aux documents classés (langue originale)
- Document n° 5** Espagne – Loi 11/1995 du 11 mai 1995 relative à l'utilisation et au contrôle des fonds spéciaux (langue originale)
- Document n° 6** Espagne – Projet de loi relatif au Centre national de l'intelligence (langue originale)
- Document n° 7** Italie – Loi n° 801 du 24 octobre 1977 portant institution et organisation des services de renseignement et de sécurité et aménageant le secret d'État (langue originale)
- Document n° 8** Pays-Bas – Note du 27 octobre 1992 de la commission permanente pour les services de renseignement et de sécurité relative à son mode de fonctionnement (langue originale)
- Document n° 9** Royaume-Uni – Article 10 et annexe 3 de la loi de 1994 sur les services de renseignement (langue originale)

SÉNAT : 15, rue de Vaugirard - 75291 PARIS Cedex 06
Espace Librairie du Sénat : Tél. 01.42.34.21.21 - Fax 01.42.34.35.26
Service des Affaires européennes : Tél. 01.42.34.22.30 - Fax 01.42.34.38.40
Internet : <http://www.senat.fr/europe>