

Le contrôle du renseignement

Garantir des services de renseignement responsables
dans le cadre d'une gouvernance démocratique

À propos de cette série

Les documents d'information sur la RSS fournissent une introduction concise à certains concepts et questions liés à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) et à la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Cette série résume les débats actuels, définit les termes clés et révèle les tensions centrales dans ces domaines en s'appuyant sur un large éventail d'expériences internationales. Les documents d'information sur la RSS ne cherchent pas à promouvoir des modèles, politiques ou propositions spécifiques en matière de gouvernance ou de réforme, mais proposent une liste de références additionnelles offrant aux personnes intéressées la possibilité d'approfondir leurs connaissances sur chaque sujet. Ils constituent des ressources utiles pour les acteurs et actrices de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité désireux de comprendre et d'appréhender de façon critique les approches adoptées actuellement en la matière.

À propos de ce document d'information sur la RSS

Ce document examine comment les principes de contrôle démocratique peuvent s'appliquer aux services de renseignement. Le contrôle des services de renseignement est un aspect important dans la mesure où ceux-ci peuvent représenter une menace pour la gouvernance démocratique, l'état de droit et les droits humains, même quand ils agissent dans l'intérêt général. L'application du principe de bonne gouvernance du secteur de la sécurité dans le cadre d'un système de contrôle démocratique garantit des services de renseignement efficaces et responsables, tout en assurant la sécurité de l'État et de sa population.

Ce document d'information répond aux questions suivantes :

- ▶ Quel est l'intérêt du contrôle démocratique du renseignement ? [Page 2](#)
- ▶ Comment fonctionne le contrôle démocratique du renseignement ? [Page 2](#)
- ▶ Quels sont les défis habituels du contrôle démocratique du renseignement ? [Page 5](#)
- ▶ En quoi le contrôle interne du renseignement contribue-t-il à une bonne gouvernance ? [Page 6](#)
- ▶ En quoi le contrôle du renseignement par l'exécutif contribue-t-il à une bonne gouvernance ? [Page 6](#)
- ▶ Quel est le rôle du Parlement dans le contrôle démocratique du renseignement ? [Page 7](#)
- ▶ Quel est le rôle du système judiciaire dans le contrôle du renseignement ? [Page 8](#)
- ▶ Comment le contrôle public peut-il s'appliquer au renseignement ? [Page 8](#)

Quel est l'intérêt du contrôle démocratique du renseignement ?

La responsabilisation des services de renseignement vis-à-vis de leur mandat légal renforce à la fois leur légitimité et leur efficacité. Le contrôle démocratique est crucial pour se prémunir des abus de pouvoir en garantissant le respect de la gouvernance démocratique, de l'état de droit et des droits humains, y compris l'égalité des genres. Il protège également les services de renseignement des abus politiques et peut contribuer à instaurer des environnements de travail dotés des moyens nécessaires, fondés sur le mérite et non discriminatoires. C'est pourquoi l'application des principes de bonne gouvernance exige de soumettre tous les aspects des activités de renseignement, notamment les pratiques juridiques, opérationnelles, financières et administratives, à un contrôle démocratique. La figure 1 décrit comment le contrôle peut avoir lieu avant, pendant ou après une opération.

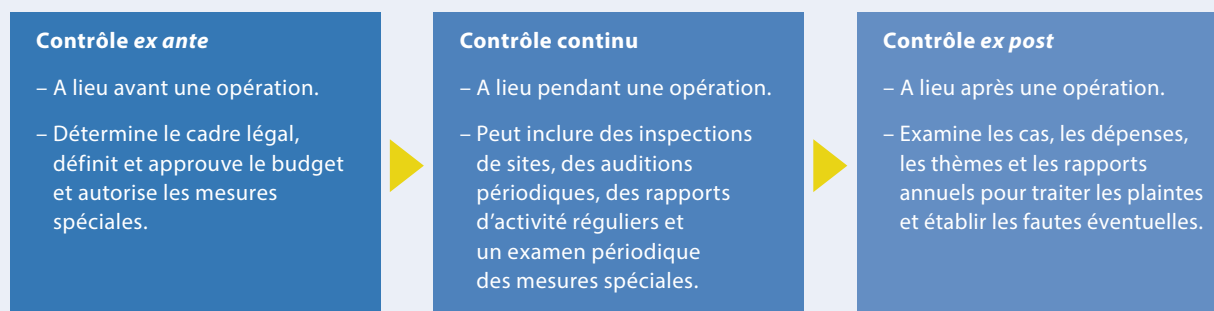
Comment fonctionne le contrôle démocratique du renseignement ?

Le contrôle des services de renseignement évalue leur performance, leur intégrité et le respect des lois, ainsi que la qualité du contrôle exercé en interne et par l'exécutif.

Voici quelques questions centrales à se poser dans ce domaine :

- Les agent-e-s du renseignement travaillent-ils/elles dans le respect de leur mandat et de l'état de droit ?
- Disposent-ils/elles d'une autorité légale, d'un budget et d'effectifs suffisants pour exercer leur mandat ?
- Quels problèmes peuvent découler d'un processus ou d'une activité de renseignement ?
- Les responsables politiques détournent-ils/elles les services de renseignement ?
- Les spécialistes du renseignement présentent-ils/elles une analyse impartiale et objective, ou leur analyse est-elle politisée ?

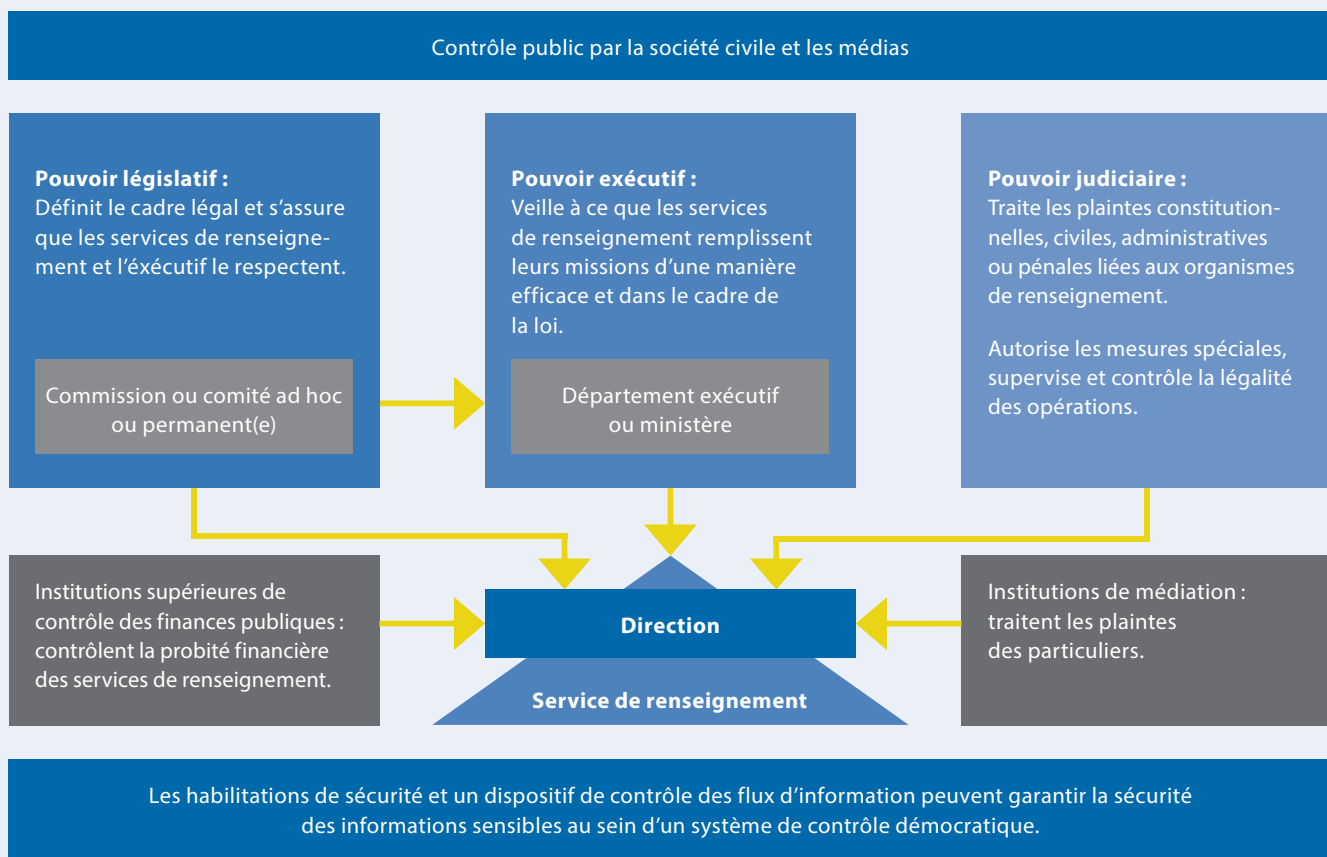
Figure 1 Le contrôle peut avoir lieu avant, pendant ou après une opération



Le contrôle du renseignement varie selon les régimes politiques. Le contrôle externe concerne habituellement les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif (avec leurs organismes de contrôle respectifs, composés de parlementaires et de spécialistes). La direction des services de renseignement, quant à elle, assure le contrôle interne. Un contrôle indépendant peut être exercé par des institutions de médiation et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, tandis que la société civile et les médias garantissent, en règle générale, un contrôle public ou informel. La figure 2 schématise les structures de contrôle du renseignement.

► **Contrôle et surveillance : deux notions similaires, mais différentes** Le contrôle suppose le pouvoir de diriger les politiques et activités d'une organisation, par exemple en établissant des règlements, codes ou politiques qui définissent son mode de fonctionnement. La surveillance vise à s'assurer du respect des règlements et lois et de l'application des codes et politiques. La surveillance peut incomber à de nombreux acteurs et institutions différents, tandis que le contrôle relève habituellement de la responsabilité du pouvoir exécutif. Toutefois, les gouvernements ne distinguent pas toujours clairement les deux termes. Certains organismes de surveillance peuvent ainsi assumer également certaines responsabilités de contrôle ; de même, les activités de contrôle peuvent aussi avoir une fonction de surveillance.

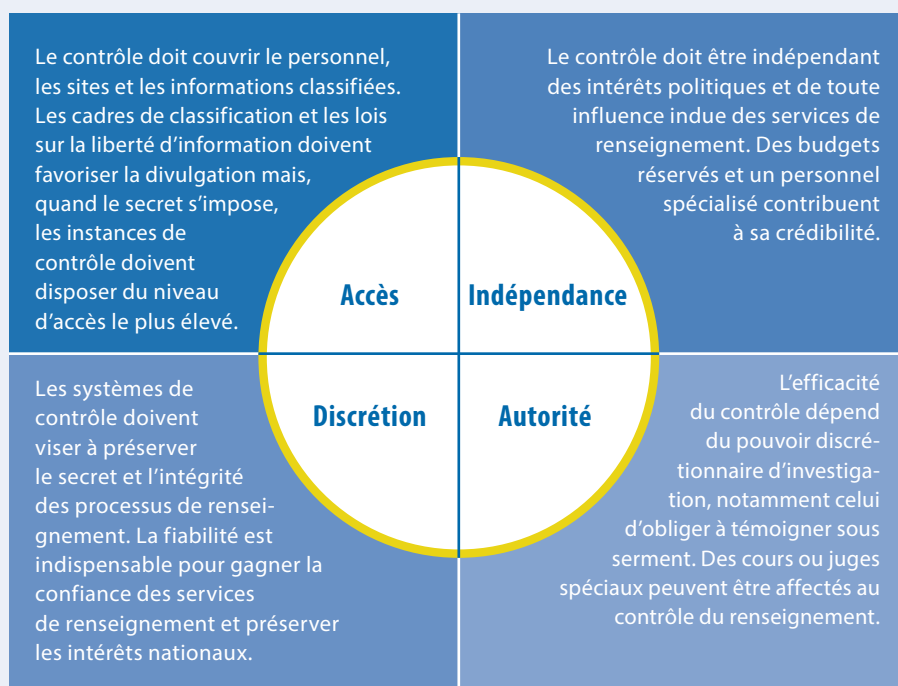
Figure 2 Diverses institutions publiques peuvent intervenir dans le contrôle démocratique du renseignement



Les organismes de contrôle doivent disposer des attributions et des ressources requises pour exercer leur mandat efficacement. La figure 3 décrit les caractéristiques garantissant un contrôle efficace du renseignement. Les organismes de contrôle doivent pouvoir accéder aux renseignements classifiés, disposer de pouvoirs d'investigation suffisants et posséder l'autorité nécessaire pour autoriser des programmes stratégiques de renseignement, des budgets et/ou des nominations à haut niveau. Un contrôle efficace repose sur des méthodes variées : inspections, auditions, analyse documentaire, entretiens, dépositions de témoins, accès direct aux bases de données.

► **La bonne gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) et la réforme du secteur de la sécurité (RSS)** Les principes de la bonne GSS sont les suivants : responsabilité, transparence, état de droit, participation, réactivité, efficacité et efficience. Il s'agit d'un cadre normatif pour le bon fonctionnement du secteur de l'État chargé de la sécurité dans une démocratie. **L'application de ces principes aux services de sécurité constitue le but de la RSS, c'est-à-dire du processus politique et technique consistant à améliorer la sécurité de l'État et la sécurité humaine par une prestation, une gestion et un contrôle plus efficaces et responsables des services de sécurité, dans le cadre d'un contrôle civil et démocratique et dans le respect de l'état de droit et des droits humains.** La RSS peut porter soit sur une partie bien délimitée des services publics de sécurité, soit sur le fonctionnement du système dans son ensemble. Dans les deux cas, l'objectif reste le même : améliorer l'efficacité et la responsabilité.

Figure 3 Pour qu'un contrôle démocratique du renseignement soit efficace, les instances de contrôle doivent avoir le mandat et l'autorité nécessaires pour évaluer la performance des services de renseignement de façon crédible



Quels sont les défis habituels du contrôle démocratique du renseignement ?

1. **Le secret** Il est plus compliqué de gérer, contrôler et surveiller un vaste appareil gouvernemental lorsque le secret s'impose. Des institutions de contrôle indépendantes mais intégrées avec des mandats d'accès aux informations clairement établis peuvent contribuer à résoudre ce problème.
 2. **Le pouvoir discrétionnaire** Les spécialistes du renseignement disposent en général d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant de prendre des décisions en toute indépendance, lesquelles sont fréquentes dans l'exercice de leurs fonctions. Le contrôle effectif de ces décisions est long et difficile. Pour assurer l'indépendance réelle du processus décisionnel, il est important que la direction insuffle une culture de professionnalisme fondée sur le respect de la bonne gouvernance et de l'état de droit, y compris l'égalité des genres, à tous les échelons du renseignement.
 3. **La volonté politique** Pour les élu-e-s, il n'est pas forcément utile de consacrer du temps au contrôle du renseignement par le pouvoir législatif ou exécutif. Parfois, les responsables politiques préfèrent aussi se protéger des conséquences de certaines décisions en conservant la possibilité d'un « démenti plausible ». Les mécanismes de contrôle peuvent contribuer à prémunir les services de renseignement de ce type de manœuvres en établissant clairement la responsabilité politique des décisions prises.
 4. **La perception exagérée des menaces** La perception de menaces à la sécurité nationale peut servir à justifier des actions parfois démesurées qui bafouent les principes de la gouvernance démocratique, des droits humains et de l'état de droit. Un professionnalisme strict, une indépendance politique et un contrôle efficace sont nécessaires pour éviter que les services de renseignement surestiment ou sous-estiment la gravité d'une menace à la sécurité nationale.
 5. **L'envergure internationale** Si les pouvoirs de contrôle ne dépassent pas le cadre national ou si la coopération internationale n'est pas assurée par l'échange d'informations adéquates, des problèmes peuvent surgir. Définir l'ampleur et la nature de la coopération internationale peut contribuer à prévenir les abus et renforcer la crédibilité des services nationaux de renseignement.
- **Les difficultés du contrôle dans les contextes de transition** Les services de renseignement sont généralement un pilier du maintien des régimes autoritaires et totalitaires. Ils peuvent donc poser des difficultés particulières lorsqu'ils sont transposés dans une démocratie nouvelle :
- Les informations recueillies sous le régime précédent peuvent être employées à des fins de chantage, d'extorsion ou de manipulation politique.
 - La quête de justice pour des abus passés peut inciter des intérêts puissants à freiner la transition politique.
 - L'impunité des abus passés peut nuire aux nouvelles institutions politiques.
 - Les fonctionnaires, les élu-e-s, la société civile et les médias des États en transition n'ont pas toujours les instruments nécessaires ou la volonté d'examiner de près les services de renseignement.
 - L'absence de cadre légal de contrôle démocratique, la fragmentation des services et le vaste champ d'attribution des services de renseignement compliquent le contrôle.
6. **Les progrès techniques** Les technologies employées dans le renseignement peuvent progresser plus rapidement que le mandat et les attributions des entités chargées de leur contrôle. Des spécialistes peuvent fournir aux organismes de contrôle les informations pertinentes, tandis que le pouvoir législatif doit s'assurer que le cadre juridique suit le rythme de ces progrès.

En quoi le contrôle interne du renseignement contribue-t-il à une bonne gouvernance ?

Le contrôle interne établit **des règles et processus visant à garantir que le personnel d'un service de renseignement exerce ses fonctions avec professionnalisme et efficacité dans les limites de son champ de compétences, conformément à la loi et dans le respect des droits humains, y compris l'égalité des genres.**

Le contrôle interne passe par une gestion efficace qui :

- Coordonne le processus d'affectation, de présentation et d'évaluation de toutes les activités de renseignement, ainsi que des performances du personnel ;
- Publie des recommandations destinées au personnel du renseignement et garantit l'application des codes de conduite, règlements, normes légales et principes de déontologie ;
- Réprime les infractions mineures, tout en veillant à la prise en charge des infractions majeures par le système judiciaire ou des institutions de contrôle supérieures.

La détermination à appliquer des normes déontologiques strictes est traditionnellement l'un des mécanismes de responsabilisation les plus efficaces dans les services de renseignement.

En quoi le contrôle du renseignement par l'exécutif contribue-t-il à une bonne gouvernance ?

Dans une démocratie, le pouvoir exécutif a généralement deux grandes responsabilités en matière de contrôle du renseignement :

- Une **responsabilité opérationnelle** consistant à établir les politiques, priorités et budgets globaux des services de renseignement, à autoriser les opérations sensibles et à lancer des enquêtes en cas de comportement répréhensible présumé. L'exécutif veille également à ce que les services de renseignement soient à même de contribuer à la sécurité nationale dans le cadre général de la politique en la matière ;

- Une **responsabilité politique** envers le Parlement et la population consistant à garantir le fonctionnement efficace, responsable et licite des services de renseignement.

Le contrôle par l'exécutif peut s'exercer directement ou indirectement. Les fonctions de renseignement dépendant d'institutions telles que les forces armées ou les organismes d'application des lois sont habituellement supervisées par des ministères ou départements propres au secteur concerné (défense, justice, intérieur). Les services autonomes sont souvent placés sous le contrôle direct de l'exécutif, que ce soit la présidence, la primature ou un organe exécutif commun (conseil consultatif de sécurité nationale, par exemple).

Un juste équilibre entre contrôle et autonomie est essentiel à l'efficacité et à la responsabilité des services de renseignement. D'une part, ces derniers doivent rester suffisamment autonomes de l'exécutif pour être protégés de toute ingérence politique indue et garantir des analyses objectives et indépendantes. D'autre part, même relativement autonomes, ils doivent rester sous le contrôle du gouvernement pour garantir le respect de l'état de droit et des droits humains et ne pas devenir une menace pour l'État ou sa population.

Quel est le rôle du Parlement dans le contrôle démocratique du renseignement ?

Le Parlement définit le cadre légal dans lequel opèrent les services de renseignement et s'assure de son application. Il peut vérifier la légalité et l'efficacité des opérations de renseignement. Il supervise, en règle générale, les pratiques administratives et la gestion financière. Dans certains pays, il doit être informé des questions opérationnelles et peut jouer un rôle dans leur autorisation et leur examen. Ces procédures peuvent protéger les services de renseignement des abus des autorités politiques.

Le Parlement assure un contrôle externe par le biais d'organismes experts, dont le mandat de contrôle peut être général ou spécifique. Dans l'idéal, ces organismes sont permanents, mais certains pays font appel à eux à titre ponctuel. Le contrôle parlementaire examine les activités des services de renseignement et la qualité du contrôle par l'exécutif. Toutes les caractéristiques décrites à la figure 3 sont essentielles à un contrôle parlementaire efficace du renseignement.

Le parlement est également chargé de s'assurer que les cadres légaux intègrent des engagements à l'égalité des genres, par exemple des critères de procédure et de recrutement adaptés pour les services de renseignements comme pour les institutions de surveillance, et complétés par un suivi de leur mise en œuvre. **L'objectif est de mettre en place des institutions efficaces, inclusives et représentatives qui respectent les droits humains dans leurs responsabilités opérationnelles et administratives, tout en répondant aux différents besoins des hommes, des femmes, des garçons et des filles en matière de sécurité.**

► Composantes d'un cadre légal de contrôle démocratique du renseignement

Le contrôle démocratique dépend d'un cadre légal qui définit :

- Les mandats des services de renseignement, notamment leurs champs de compétence et leurs limites ;
- Les méthodes et activités autorisées et non autorisées, ainsi que les restrictions s'appliquant à leur utilisation, en particulier lorsque ces pratiques peuvent porter atteinte aux droits humains ;
- Les structures organisationnelles et les modalités de coopération entre services de renseignement, sur le territoire national et à l'étranger ;
- Les mécanismes de contrôle garantissant la responsabilité des services devant les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif, mais aussi les organismes spéciaux indépendants ;
- Les voies de recours légal en cas de plainte, d'abus ou de violation des droits.

L'établissement d'un cadre légal solide de contrôle du renseignement relève du Parlement. Sa mise en œuvre relève de l'exécutif et du système judiciaire.

Quel est le rôle du système judiciaire dans le contrôle du renseignement ?

Le contrôle par le pouvoir judiciaire garantit que les services de renseignement et les autorités politiques respectent les lois régissant leur comportement et leurs missions.

Le système judiciaire :

- **Autorise et supervise le recours à des pouvoirs spéciaux**, par exemple des opérations exceptionnelles de fouille, de surveillance ou de détention. Cela suppose habituellement une autorisation ex ante obtenue par un mandat, par exemple, et/ou un examen judiciaire ex post des mesures d'enquête particulières ;
- **Se prononce sur les accusations de comportement répréhensible, d'activité criminelle ou d'accès aux informations** dans les affaires concernant le renseignement. Pour que le secret n'entraîne pas l'impunité, des dispositions judiciaires particulières peuvent veiller à ce que la loi soit appliquée tout en protégeant les informations classifiées. Des tribunaux statuent également dans les affaires d'accès à des informations sensibles, par l'intermédiaire des lois sur la liberté d'information ou l'accès à l'information et des cadres de classification. Ils peuvent également être amenés à se prononcer sur des affaires impliquant des accusations de divulgation illicite d'informations classifiées ;
- **Procède au contrôle judiciaire** qui garantit la constitutionnalité des lois et politiques élaborées par le pouvoir législatif ou exécutif en matière de renseignement ;
- **Apporte son aide au contrôle exercé par le Parlement ou l'exécutif** à travers des fonctionnaires judiciaires (ou des magistrat-e-s retraité-e-s) qui mettent leur expertise au service d'enquêtes parlementaires ou de commissions de contrôle, ou enquêtent sur des événements passés à la demande de l'exécutif.

Comment le contrôle public peut-il s'appliquer au renseignement ?

Les journalistes, le monde universitaire, les groupes de réflexion et un large éventail d'organisations de la société civile travaillant sur les questions de sécurité et/ou de défense des droits humains peuvent assurer un contrôle public du renseignement. La population peut exercer des pressions politiques directes sur le gouvernement, tandis que les médias jouent un rôle décisif pour sensibiliser le public, attirer l'attention du gouvernement sur des sujets importants et exposer les comportements répréhensibles. Un scandale peut donner lieu à une enquête et aboutir à une réforme visant à améliorer la responsabilité et l'efficacité des services de renseignements. **Grâce aux médias et aux organisations de la société civile, la population peut réclamer des mécanismes de responsabilité plus démocratiques dans ce domaine. Toutefois, l'efficacité du contrôle public dépend de l'accès à des informations fiables.**

Les règles juridiques en matière de classification des informations peuvent concilier responsabilité et transparence avec un niveau de secret raisonnable à travers, par exemple :

- Des **lois sur la liberté d'information** autorisant l'accès public à des données détenues par le gouvernement ;
- Des **cadres de classification** définissant clairement les informations à garder secrètes, à quel moment et pour quelle durée, avec un calendrier de déclassification ;
- Des **dispositifs de protection des lanceurs et lanceuses d'alerte** autorisant le personnel du renseignement à révéler des informations dénonçant des comportements répréhensibles (corruption, tromperie, mauvaise gestion) à des organismes internes ou externes désignés, sans craindre de sanctions pour avoir enfreint leur devoir de confidentialité et de réserve. Même lorsqu'elles agissent dans l'intérêt supérieur de la population, il est toutefois important que ces personnes comprennent que ces révélations peuvent compromettre la sécurité nationale.

Ressources additionnelles

Sur les enjeux d'un service de renseignement efficace et son contrôle dans les démocraties :

- Hans Born et Loch K. Johnson
Balancing Operational Efficiency and Democratic Legitimacy
dans *Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability*, 225–240.
Édité par Hans Born, Loch K. Johnson et Ian Leigh.
Dulles : Potomac Books, 2005.
- Hans Born, Aidan Wills (dir.)
Overseeing Intelligence Services : A Toolkit
Genève : DCAF, 2012.
- Aidan Wills
La surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale. Document thématique
Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2015.

Sur les enjeux du contrôle du renseignement liés aux droits humains :

- Conseil des droits de l'homme des Nations Unies
Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste, Martin Scheinin : Compilation de bonnes pratiques en matière de cadres et de mesures juridiques et institutionnels, notamment de contrôle, visant à garantir le respect des droits de l'homme par les services de renseignement dans la lutte antiterroriste (A/HCR/14/46)
Nations Unies, 17 mai 2010.
- Megan Bastick
Intégrer le genre dans le contrôle du secteur de la sécurité par les institutions de médiation et les institutions de défense des droits humains
Genève : DCAF, OSCE, OSCE/BIDDH, 2014.

Sur la réforme des services de renseignement dans les contextes de transition :

- Thomas C. Bruneau et Kenneth R. Dombrosky
Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies
dans *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, 145–177. Édité par Thomas C. Bruneau et Scott D. Tollefson. Austin : University of Texas Press, 2006.
- Matina Caparini et Hans Born (dir.)
Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants
Oxford : Routledge, 2013.
- Sandy Africa et Johnny Kwadjo (dir.)
Changing Intelligence Dynamics in Africa
Birmingham : University of Birmingham Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2009.

Sur le contrôle de la coopération internationale en matière de renseignement :

- Hans Born, Ian Leigh et Aidan Wills
Making International Intelligence Cooperation Accountable
Genève : DCAF, 2015.
- Richard J. Aldrich
Global intelligence co-operation versus accountability: New facets to an old problem
Intelligence and National Security, 24(1), 2009: 26–56.

Autres ressources du DCAF

- Les publications du DCAF comprennent de nombreux manuels et outils spécifiques dans le domaine de la RSS et de la bonne GSS, téléchargeables gratuitement à l'adresse **www.dcaf.ch**
De nombreuses ressources sont également disponibles en français et dans d'autres langues.
- Le site Web de la Communauté des praticien-ne-s du DCAF-ISSAT propose des ressources d'apprentissage en ligne variées pour les praticien-ne-s de la RSS à l'adresse **http://issat.dcaf.ch**

DCAF, le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève, est une fondation internationale

qui a pour mission d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de la bonne gouvernance et à mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité. À cet effet, le centre élabore les normes internationales ou nationales appropriées, en assure la promotion, mène des recherches sur mesure dans le secteur politique et définit les bonnes pratiques ainsi que les recommandations pertinentes qui permettront de mettre en place une gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Sur le terrain, il apporte son soutien en donnant son avis consultatif et propose des programmes d'assistance technique à toutes les parties intéressées.

Le DCAF tient à remercier

Ronja Harder pour sa contribution aux recherches, à la rédaction et à l'édition,
Jenny Rouse pour l'édition en anglais,
Florence Lesur pour la traduction en français,
Géraldine Chantegrel pour l'édition en français, et
Petra Gurtner pour la mise en forme et la conception de ce document.

Le DCAF remercie la Commission parlementaire norvégienne de contrôle des services de renseignement (EOS-utvalget) pour son soutien financier à la création de ce document d'information.

Éditrice de la série

Fairlie Chappuis

Publication à citer comme suit

DCAF – le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève, « Le contrôle du renseignement », Série de documents d'information sur la RSS (Genève : DCAF, 2017).

© DCAF. Les documents d'information sont disponibles gratuitement à l'adresse www.dcaf.ch
Vous pouvez librement copier et distribuer ce document à condition d'en mentionner la source et de ne pas l'utiliser à des fins commerciales.

DCAF – le Centre pour la gouvernance
du secteur de la sécurité, Genève
BP. 1360
CH-1211 Genève 1
Suisse

Télécharger l'application SSR Backgrounders de DCAF

Une ressource complète sur les principes fondamentaux de la bonne gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité, y compris :

Les documents d'information sur la RSS : brèves introductions aux thèmes clés de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité.

SSR Papers : analyse approfondie des dernières tendances en matière de gouvernance du secteur de la sécurité rédigée, revue et éditée par des spécialistes de la réforme.

Ressources du DCAF : une sélection de nos meilleurs conseils pratiques pour les praticiens de la réforme, y compris des manuels, des boîtes à outils et des notes explicatives dans un large éventail de langues.

L'application offre :

- des ressources de téléchargement uniques pour un accès complet hors ligne
- un choix de deux modes de lecture pour un texte plus clair et un meilleur zoom
- des formats iOS et Android optimisés qui fonctionnent rapidement tout en étant légers au niveau des données et du stockage



Téléchargement gratuit à partir de l'App Store d'Apple ou de Google Play Store.