



Recommandation 1713 (2005)¹

Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire constate que ces dernières années, du fait de la montée du terrorisme et de la criminalité, les sociétés européennes ressentent un plus grand besoin de sécurité.
2. Les rôles et les attributions des corps et forces veillant à la sécurité sont multiples. Au plan intérieur, ils sont chargés de maintenir l'ordre public, de préserver la sécurité de l'Etat, des personnes et des biens, de protéger les institutions et les procédures démocratiques, et d'assurer la cohabitation pacifique de populations différentes.
3. Au plan extérieur, outre assurer la défense nationale, le secteur de la sécurité doit être coordonné au niveau international dans des cadres bilatéraux ou multilatéraux. Ses forces peuvent aussi participer à des actions concertées ou conjointes dans le cadre de dispositifs de défense collective et/ou à des missions internationales de maintien de la paix, en vue de la prévention ou du règlement de conflits ou de la reconstruction après conflit.
4. Certaines menaces actuelles pour la sécurité, comme la criminalité internationale organisée, le terrorisme international et la prolifération des armes, affectent de plus en plus la sécurité intérieure et extérieure, et nécessitent donc une réponse de la part des services de sécurité, avec, autant que possible, une coordination et une supervision européennes. Chacune de ces tâches doit être reflétée dans les attributions et les mandats des différentes composantes du système de sécurité d'un pays.
5. Il y a une nécessité d'équilibre entre notre conception de la liberté et notre besoin de sécurité. Dès lors se pose la question de savoir jusqu'où les garanties de sécurité dans une société peuvent entraîner des restrictions des libertés fondamentales.
6. L'action des gouvernements doit être légale, mais aussi légitime. Par conséquent, un contrôle démocratique s'impose, dont la composante essentielle doit être parlementaire. Le pouvoir judiciaire à son tour joue un rôle capital puisqu'il sanctionne les abus dans l'usage de procédures exceptionnelles présentant un risque pour les droits de l'homme. Les organisations internationales jouent aussi un rôle croissant dans l'orientation des politiques et l'harmonisation des règles.
7. Le contrôle démocratique met en jeu un ensemble d'outils spécifiques visant à assurer la responsabilité et la transparence politiques du secteur de la sécurité. Ces instruments comprennent des principes constitutionnels, des règles juridiques et des dispositions institutionnelles et opérationnelles, ainsi que des actions plus générales visant à établir de bonnes relations entre les différentes composantes du secteur de la sécurité, d'une part, et les pouvoirs politiques (exécutif, législatif et judiciaire) et les représentants de la société civile (ONG, médias, partis politiques, etc.), d'autre part.
8. Le Conseil de l'Europe s'inquiète face à certaines pratiques, notamment dans la lutte contre le terrorisme, telles que l'incarcération indéfinie d'étrangers sans inculpation précise ni accès à un tribunal indépendant, le traitement dégradant au cours des interrogatoires, l'interception des communications privées sans que les intéressés en soient par la suite informés, l'extradition vers des pays susceptibles d'appliquer la

1. Discussion par l'Assemblée le 23 juin 2005 (23e séance) (voir [Doc. 10567](#), rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. de Puig). Texte adopté par l'Assemblée le 23 juin 2005 (23e séance).



peine de mort ou la torture, la détention et les agressions au nom du militantisme politique ou religieux, pratiques qui vont à l'encontre de la Convention européenne des Droits de l'Homme (STE no 5) et des protocoles y afférents, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE no 126), et de la Décision-cadre du Conseil de l'Union européenne.

9. Le besoin de sécurité amène souvent les gouvernements à établir des procédures exceptionnelles. Ces procédures doivent être réellement exceptionnelles, car aucun Etat ne peut renoncer au principe de légalité, même dans des situations extrêmes. Dans tous les cas, des garanties établies par la loi doivent empêcher l'usage abusif des procédures spéciales.

10. L'Assemblée, consciente que le bon fonctionnement de la démocratie et le respect des droits de l'homme sont la préoccupation primordiale du Conseil de l'Europe, recommande au Comité des Ministres d'élaborer et d'adopter à destination des gouvernements des lignes directrices énonçant les règles politiques, les normes et les orientations pratiques nécessaires pour appliquer un principe du contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres en s'inspirant des principes ci-dessous.

11. i. Services de renseignements

12. a. Le fonctionnement de ces services doit reposer sur une législation claire et adéquate, surveillée par le pouvoir judiciaire.

13. b. Chaque parlement devrait disposer d'une commission spécialisée qui fonctionne correctement. Le contrôle des «mandats» des services de renseignements et de leurs budgets est une condition minimale.

14. c. Le recours à des procédures exceptionnelles par ces services doit être défini par la loi dans des limites précises de durée.

15. d. Les services de renseignements ne doivent en aucun cas être politisés afin qu'ils puissent faire rapport aux responsables politiques avec objectivité, impartialité et professionnalisme. Les limites imposées aux droits civils et politiques du personnel des services de sécurité doivent être déterminées par la loi.

16. e. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est invité à adopter un code européen d'éthique des services de renseignements (selon le modèle du Code européen d'éthique de la police adopté par le Conseil de l'Europe).

17. f. L'équilibre délicat entre la confidentialité et l'obligation de rendre des comptes peut être dans une certaine mesure maîtrisé par le principe de transparence retardée, c'est-à-dire par une déclassification du matériel confidentiel au bout d'une durée fixée par le législateur.

18. g. Enfin, le parlement doit être informé périodiquement des changements qui peuvent intervenir dans la politique générale du renseignement.

19. ii. Police

20. a. Il faut créer dans chaque Etat un cadre juridique spécifique assurant le fonctionnement et le contrôle d'une police démocratique. Sa crédibilité dépendra de sa professionnalisation ainsi que de l'intégration des règles de la démocratie et du respect scrupuleux des droits de l'homme dans son fonctionnement.

21. b. Compte tenu de la différence de mandats et de compétences, il importe que la législation établisse une distinction entre services de sécurité et de renseignements, d'une part, et forces de l'ordre, d'autre part.

22. c. La police doit préserver sa neutralité et ne pas être soumise aux influences politiques. Elle doit faire preuve de transparence aussi pour inspirer confiance à la population et coopérer avec elle.

23. d. Le personnel doit recevoir une formation qui englobe les principes humanitaires, les garanties constitutionnelles ainsi que celles qui découlent des codes éthiques édictés par des organisations internationales telles que les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

24. e. La législation dans ce domaine doit tenir compte des avancées des technologies modernes et de la cybercriminalité, et être mise à jour régulièrement.

25. f. La police doit respecter le principe de la proportionnalité dans la répression, en particulier pendant les manifestations publiques qui présentent un risque de dégénérer.

26. iii. Gestion des frontières

27. a. Avec la montée du terrorisme et de la criminalité, ce secteur doit être soumis à un contrôle démocratique renforcé et à une coopération internationale accrue. Il faut une législation claire à cet égard pour éviter la corruption, la discrimination et l'usage excessif de la force.
28. b. Le principe de la libre circulation des personnes ne doit pas subir de restrictions injustifiées. Cependant, nos frontières doivent être préservées de la criminalité économique, de la traite d'êtres humains, du trafic de drogue et de la contrebande d'armes. L'appréciation par les autorités de l'Etat de l'existence d'une menace pour l'ordre public et la sécurité, et donc le recours excessif à la clause de sauvegarde des frontières, ne doit pas s'étendre aux groupes ou aux personnes dont la présence est indésirable pour des raisons uniquement idéologiques ou politiques.
29. c. La sécurité aux frontières doit être organisée selon une structure centralisée, hiérarchique et comportant des règles clairement définies. La formation des agents et leurs conditions de travail et de vie doivent être de nature à les mettre à l'abri des pressions de la criminalité organisée et de la corruption.
30. iv. Défense
31. a. La sécurité nationale est la mission première des forces armées. Cette fonction fondamentale ne doit pas être diluée par des tâches auxiliaires dont seraient investies les forces armées, sauf dans des cas exceptionnels.
32. b. L'importance croissante accordée à la coopération internationale et aux missions de maintien de la paix à l'étranger ne doit pas avoir de conséquence négative sur le rôle du parlement dans le processus de décision. La légitimité démocratique doit prévaloir sur le secret.
33. c. Sur le plan européen, il s'agit d'éviter toute régression au regard de l'acquis démocratique de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale grâce à l'introduction d'un système de consultation collective des parlements nationaux dans le domaine de la sécurité et de la défense.
34. d. A cet égard, il conviendrait que les parlements nationaux continuent d'être dotés d'une instance interparlementaire à laquelle l'exécutif européen compétent fasse rapport et avec laquelle il tienne un dialogue institutionnel régulier sur tous les aspects de la sécurité et de la défense européennes.
35. e. Le déploiement de troupes à l'étranger doit se faire dans le respect de la Charte des Nations Unies, du droit international et du droit international humanitaire. La conduite des troupes doit relever de la juridiction de la Cour pénale internationale de La Haye.
36. v. Sécurité nationale et démocratie
37. a. Sur un plan général, la hiérarchie des valeurs dans une société démocratique doit être respectée dans la détermination des politiques de sécurité nationale. Ce secteur, qui est traditionnellement opaque, doit absolument être soumis aux institutions et procédures démocratiques.
38. b. Les mesures d'exception, quel que soit le domaine, doivent être supervisées par les parlements et ne doivent pas constituer un obstacle grave à l'exercice des droits constitutionnels fondamentaux.
39. c. Les Etats membres devraient s'assurer d'une représentation raisonnable des femmes au sein des divers secteurs de la sécurité, à tous les échelons, y compris aux ministères de la défense et dans les délégations nationales auprès des instances internationales de sécurité.
40. d. La liberté de la presse et des médias audiovisuels doit être préservée, dans les lois et dans la pratique, et les restrictions imposées dans les cas de force majeure ne doivent pas impliquer de violation des principes internationaux des droits fondamentaux.
41. e. L'activité des sociétés privées exerçant dans le domaine du renseignement ou de la sécurité doit être réglementée par la loi et des dispositifs de contrôle spéciaux doivent être mis en place, de préférence au niveau européen. Ce cadre réglementaire doit comprendre des dispositions relatives au contrôle parlementaire, aux mécanismes de suivi, aux modalités de délivrance des autorisations et aux moyens d'établir des exigences minimales s'appliquant à l'exercice de l'activité de ces sociétés.