



Résolution 1838 (2011)¹

Version finale

Les recours abusifs au secret d'Etat et à la sécurité nationale: obstacles au contrôle parlementaire et judiciaire des violations des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire considère que le contrôle judiciaire et parlementaire du gouvernement et de ses agents revêt une importance cruciale pour l'Etat de droit et la démocratie. Cela s'applique aussi, et surtout, aux services dits spéciaux dont les activités sont généralement tenues secrètes. Les services de renseignements et de sécurité de l'Etat, dont l'existence ne saurait être mise en cause, ne doivent cependant pas devenir un «Etat dans l'Etat» et être dispensés de rendre compte de leurs actes, sous peine de voir émerger une culture d'impunité néfaste qui minerait le fondement même des institutions démocratiques.
2. Dans leur lutte contre le terrorisme, les gouvernements invoquent de plus en plus souvent le «secret d'Etat» ou la «sécurité nationale» afin d'éviter que leurs actions ne fassent l'objet d'un contrôle judiciaire ou parlementaire.
3. Dans certains pays, et notamment aux Etats-Unis, la notion de secret d'Etat est utilisée pour protéger les agents de l'exécutif de poursuites pénales pour des crimes tels que des enlèvements et des actes de torture, ou pour empêcher les victimes de demander des dommages et intérêts. Les Etats-Unis ont par ailleurs refusé de coopérer, en particulier avec les autorités judiciaires de l'Allemagne, de la Lituanie et de la Pologne dans le cadre de procédures pénales ouvertes dans ces pays du fait des nombreux éléments de preuves d'enlèvements, de détentions secrètes et de transferts illégaux de détenus (voir la Résolution 1507 et la Recommandation 1754 (2006) sur les allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe, et la Résolution 1562 et la Recommandation 1801 (2007) sur les détentions secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport de l'Assemblée).
4. L'Assemblée reconnaît la nécessité pour les Etats de protéger efficacement les secrets relevant de la sécurité nationale. Elle considère toutefois que des informations concernant la responsabilité d'agents de l'Etat ayant commis de graves violations des droits de l'homme, comme des assassinats, des disparitions forcées, des actes de torture ou des enlèvements, ne sont pas des secrets dignes d'être protégés. Le «secret d'Etat» ne doit pas être invoqué pour soustraire de telles informations à un contrôle judiciaire ou parlementaire.
5. Pour l'Assemblée, il n'y a pas de raison d'accorder aux institutions judiciaires et parlementaires une confiance moindre qu'aux organes exécutifs de l'Etat et à ses agents pour ce qui est de la protection des secrets légitimes. Comme le Canada l'a démontré dans l'affaire Maher Arar, il est possible de mettre en place des procédures spéciales de surveillance des activités des services spéciaux qui garantissent aussi bien une protection suffisante des secrets d'Etat légitimes qu'une protection des droits et des libertés fondamentaux.

1. Discussion par l'Assemblée le 6 octobre 2011 (34e séance) (voir Doc. 12714, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Marty). Texte adopté par l'Assemblée le 6 octobre 2011 (34e séance). Voir également la Recommandation 1983 (2011).



6. La surveillance parlementaire des services de renseignements et de sécurité, civils et militaires, est soit inexistante, soit largement insuffisante dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe. Les commissions parlementaires permanentes ou ad hoc créées dans plusieurs pays pour surveiller les activités des services secrets souffrent d'un manque d'information, celle-ci étant contrôlée exclusivement par l'exécutif lui-même, le plus souvent d'ailleurs par un cercle très restreint de celui-ci.

7. L'Assemblée salue le développement de la coopération entre les services secrets de différents pays, outil indispensable pour faire face aux manifestations les plus graves de la criminalité organisée et au terrorisme. Cette coopération internationale doit cependant être accompagnée d'une collaboration équivalente entre les organes de surveillance. Il est inacceptable que des activités concernant plusieurs pays échappent à tout contrôle du fait que, dans chaque pays, les services concernés invoquent la nécessité de protéger la future coopération avec leurs partenaires étrangers pour justifier le refus d'informer leurs organes de contrôle respectifs.

8. Les médias jouent un rôle crucial dans le fonctionnement des institutions démocratiques, notamment en enquêtant et en dénonçant publiquement des actes illicites commis par des agents de l'Etat, y compris par des membres des services secrets. Ils dépendent largement de la coopération de «donneurs d'alerte» (*whistle-blowers*) travaillant au sein des services de l'Etat. L'Assemblée réitère sa demande visant à accorder une protection suffisante aux journalistes et à leurs sources (Recommandation 1950 (2011) sur la protection des sources d'information des journalistes), ainsi qu'aux «donneurs d'alerte» (Résolution 1729 et Recommandation 1916 (2010) sur la protection des «donneurs d'alerte»).

9. L'Assemblée ne peut que prendre acte avec satisfaction de la publication, notamment via le site «Wikileaks», de nombreux rapports diplomatiques qui confirment la véracité des allégations de détentions secrètes et de transferts illégaux de détenus, publiées par l'Assemblée en 2006 et 2007. Il est néanmoins essentiel de veiller à ce que la divulgation de telles informations soit effectuée de manière à assurer la sécurité personnelle des informateurs, des sources de renseignement et des agents des services secrets. L'apparition de ces sites web est également due à l'insuffisance des informations disponibles et au manque de transparence inquiétant des gouvernements.

10. Dans certaines circonstances, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, des mesures restreignant les libertés et violant les droits fondamentaux sont prises à l'encontre de personnes suspectées, sans que celles-ci ne soient informées des motifs – tenus secrets – de suspicion qui pèsent sur elles et sans avoir la possibilité de s'adresser à une autorité de recours indépendante. L'Assemblée réitère l'appel lancé aux instances compétentes des Nations Unies et de l'Union européenne dans sa Résolution 1597 (2008) sur les listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne, visant à réformer la procédure des «listes noires», afin de mettre un terme à de telles méthodes arbitraires et de mettre en œuvre des mécanismes efficaces et respectueux de l'Etat de droit pour neutraliser les personnes suspectées de soutenir le terrorisme.

11. Pour ce qui est des enquêtes judiciaires, l'Assemblée:

11.1. se félicite des enquêtes conduites de manière professionnelle par les autorités compétentes allemandes et italiennes, qui ont permis d'élucider les enlèvements de Khaled El-Masri et d'Abou Omar;

11.2. se félicite des règlements amiables conclus par les autorités britanniques avec les victimes d'abus commis par les services britanniques, et elle encourage les parties concernées par l'enquête spéciale menée sous l'égide de Sir Peter Gibson (annoncée par le Premier ministre en juillet 2010) à conclure sans délai des accords conformes aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) en matière de devoir d'enquête en cas d'allégations de torture;

11.3. encourage les parquets lituanien, polonais, portugais et espagnol à persévérer dans la recherche de la vérité en ce qui concerne les allégations de détentions secrètes par la CIA, et invite instamment les autorités américaines à coopérer avec eux;

11.4. invite les autorités judiciaires roumaines et celles de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» à engager enfin des enquêtes sérieuses en raison des allégations détaillées d'enlèvements et de détentions secrètes impliquant ces deux pays, ainsi que les autorités américaines à fournir sans plus attendre l'assistance judiciaire requise par les parquets des pays européens concernés.

12. Pour ce qui est des enquêtes parlementaires, l'Assemblée:

12.1. se félicite de la détermination dont ont fait preuve de nombreux membres de la commission du Bundestag allemand chargée d'enquêter sur l'implication alléguée des services allemands dans les agissements de la CIA, tout en regrettant que le Gouvernement allemand ait persisté à retenir des informations demandées par la commission, au point que la Cour constitutionnelle fédérale, saisie par les représentants de l'opposition, s'est vue contrainte de censurer le comportement du gouvernement; elle déplore toutefois que la fin de la législature n'ait pas permis de continuer les travaux après le jugement, la commission ayant été dissoute et n'ayant pas été reconstituée;

12.2. se félicite de l'enquête de la commission de la sécurité nationale et de la défense du Seimas lituanien permettant d'établir que, à la demande de la CIA, les conditions ont été mises en place pour accueillir un détenu en Lituanie, mais constate que l'enquête n'a pas permis à ce jour d'établir si des personnes ont effectivement été détenues et maltraitées dans ce lieu, et si de hauts responsables lituaniens étaient informés des agissements de la CIA en collaboration avec des agents des services secrets lituaniens (SSD);

12.3. se félicite des efforts inlassables du All Party Parliamentary Group visant à établir la vérité sur l'implication des autorités britanniques dans les affaires de transferts illégaux de détenus concernant le Royaume-Uni;

12.4. déplore le fait que les Parlements polonais et roumain se soient contentés d'enquêtes dont le but principal semble avoir été de défendre la position officielle des autorités nationales;

12.5. s'étonne que le Parlement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» n'ait pas jugé nécessaire d'engager une enquête sur l'affaire El-Masri, au vu des résultats clairs des enquêtes européenne et allemande à ce sujet.

13. Pour ce qui est des procédures de contrôle des services secrets en général, l'Assemblée invite les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe ne disposant pas encore de structures équivalentes à mettre en place:

13.1. un mécanisme parlementaire de contrôle des services secrets, en assurant à l'organisme de surveillance l'accès aux informations nécessaires à l'accomplissement de son mandat, tout en garantissant une procédure qui sauvegarde les secrets légitimes;

13.2. des procédures spéciales permettant de traiter sans danger pour la sécurité de l'Etat des informations légitimement secrètes dans le cadre des procédures judiciaires pénales ou civiles concernant les activités des services spéciaux;

13.3. une procédure à caractère contradictoire devant une instance autorisée à connaître toute information sans limitation, pour décider de la publication ou non, dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire ou parlementaire, d'informations dont le gouvernement souhaite garder la confidentialité.

14. Pour ce qui est de la coopération internationale des instances de contrôle, l'Assemblée invite les parlements participant au développement du futur «Réseau d'expertise européen relatif au contrôle parlementaire des services de sécurité et de renseignement» à examiner la possibilité d'élargir le mandat du futur réseau ainsi que le cercle de ses participants en vue d'en faire un instrument efficace de coopération entre les instances compétentes de tous les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe, qui permette de combler les lacunes du contrôle parlementaire résultant de l'accroissement de la coopération internationale entre les services en question.