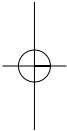
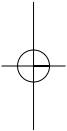


Guide pratique pour les parlementaires, N°5 - 2003

---

# Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité:

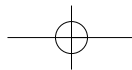
## Principes, mécanismes et pratiques



---

Union interparlementaire

Centre pour le contrôle  
démocratique des forces armées -  
Genève





Tous droits réservés. Aucune partie de la présente publication ne peut être présentée, stockée sur un système serveur, ni transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen électronique, mécanique, de photocopie, d'enregistrement ou autre sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire ou du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées.

La présente publication est distribuée à la condition qu'elle ne soit, à des fins commerciales ou autrement, prêtée, vendue, louée ou autrement distribuée sans l'autorisation préalable de l'éditeur, quel que soit le mode de reliure et de couverture (autre que celui de la présente publication) et sans que n'y figure de la part de l'éditeur suivant une mise en garde comportant la présente condition.

---

ISBN 92-9142-142-1 (UIP)  
ISBN 86-83543-11-0 (DCAF)

**Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité:  
Principes, mécanismes et pratiques**

Publié par:

Union interparlementaire  
Centre pour le contrôle démocratique des forces armées(DCAF)-Genève

Editeurs en chef:

Philipp Fluri, Suisse  
Anders B. Johnsson, Suède

Editeur et auteur principal:

Hans Born, Pays-Bas

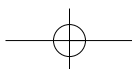
Imprimé par:

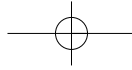
Knizhnaya Birza, Kiev

Nombre d'impressions:

4000 copies

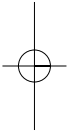
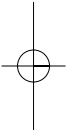
Genève/Kiev, 2004



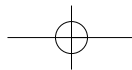


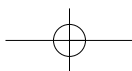
# Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité:

Principes, mécanismes et pratiques



*"Vis consilii expers mole ruit sua"*  
(La force sans l'intelligence s'effondre sous sa propre masse)  
Horace, Odes, 3, 4, 65





*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

---

**Les personnes suivantes ont contribué à l'établissement du guide  
UIP-DCAF sur le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité**

**Rédacteurs en chef**

Philipp Fluri (Suisse) et Anders B. Johnsson (Suède)

**Rédacteur et auteur principal**

Hans Born (Pays-Bas)

**Contributeurs**

Alexey Arbatov (Fédération de Russie), Jean-Christophe Burkel (France), Eva Busza (Etats-Unis d'Amérique), Marina Caparini (Canada), Umit Cizre (Turquie), David Darchiashvili (Géorgie), Jonah Isawa Elaigwu (Nigéria), Hans-Peter Furrer (Suisse), Denise Garcia (Brésil), Suzana Gavrilesco (Roumanie), Wilhelm Germann (Allemagne), Owen Greene (Royaume-Uni), Miroslav Hadzic (Serbie-Monténégro), Heiner Hänggi (Suisse), Karl Haltiner (Suisse), David Hobbs (Royaume-Uni), Jan Hoekema (Pays-Bas), Rogier Huizenga (Pays-Bas), Andrzej Karkoszka (Pologne), Peter G. Kelly (Etats-Unis d'Amérique), Simon Lunn (Royaume-Uni), Dorijan Marsic (Slovénie), Tom McDonald (Royaume-Uni), Gian Giacomo Migone (Italie), Michael F. Noone (Etats-Unis d'Amérique), Aleksandr Pikayev (Russie), Christine Pintat (France), Andreas Prüfert (Allemagne), Christopher Sabatini (Etats-Unis d'Amérique), Liliane Serban (Roumanie), Ravinder Pal Singh (Inde), Anders C. Sjaastad (Norvège), Bauke Snoep (Pays-Bas), Svitlana Svetova (Ukraine), Jan Trapans (Lettonie), Matias Tuler (Argentine), Marlene Urscheler (Suisse), Biljana Vankovska (Ex-République yougoslave de Macédoine), Pentti Väänänen (Finlande), Marie Vlachova (République tchèque), Casper W. Vroom (Pays-Bas), Tamas Wachsler (Hongrie), Donna Winslow (Canada), Herbert Wulf (Allemagne).

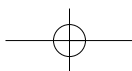
**Comité de rédaction**

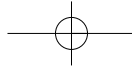
Willem van Eekelen (Pays-Bas), Andreas Gross (Suisse), Miroslav Filipovic (Serbie-Monténégro), Dimitro Tabachnik (Ukraine), Stepan Sulakshin (Fédération de Russie), Ahmad Husni Hanadzlah (Malaisie), Adeseye Ogunlewe (Nigéria) et Elissavet Papadimitriou (Grèce) - membres de la Commission pour les questions politiques, la sécurité internationale et le désarmement de l'UIP - Beth Mugo (Kenya) et Ricardo Vazquez (Argentine), membres de la Commission pour les questions parlementaires, juridiques et des droits de l'homme de l'UIP

**Traduction**

Khaled Boukhris (Tunisie)

**Original:** Anglais, Genève, 2003





*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

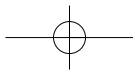
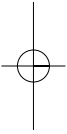
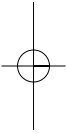
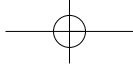
## Préface

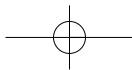
La sécurité est primordiale pour le bien-être du peuple. Aussi faut-il impérativement que les opinions du peuple se reflètent dans la politique de sécurité nationale, où sont énoncées les valeurs fondamentales et les principes relatifs à la sécurité nationale que l'Etat entend promouvoir et protéger.

D'où la nécessité, pour les élus du peuple au Parlement, de collaborer étroitement avec le Gouvernement et le secteur de la sécurité. Toutefois, si tous tendent vers le même objectif, leurs rôles sont et doivent demeurer fondamentalement distincts. Le Parlement est chargé de définir le cadre légal, d'adopter le budget et de contrôler les activités du secteur de la sécurité. Il ne peut exercer pleinement ces responsabilités que s'il a un large accès à l'information et à l'expertise technique nécessaire et qu'il a le pouvoir et la volonté d'exiger du Gouvernement qu'il lui rende compte de son action. Cela suppose une organisation sociale qui repose sur la confiance et le dialogue.

Au Chili, les relations entre la société et les forces armées se sont améliorées au fil des années. La communauté internationale trouvera au Chili un climat de respect mutuel et de coopération qui, nous l'espérons, se renforcera encore dans l'avenir. Nous ne doutons pas que ce guide contribuera à ce que tous les acteurs clés du secteur de la sécurité mettent leurs efforts de coopération au service de l'intérêt commun de tous les citoyens.

Sénateur Sergio Pérez Verdugo  
Président du Conseil de l'Union interparlementaire





## Avant-propos

Depuis la nuit des temps, la souveraineté et la sécurité nationales sont considérées comme des facteurs essentiels à tout Etat viable. De nos jours, le rôle joué par ceux à qui il incombe d'assurer la sécurité est en pleine mutation. Des conflits armés d'un type nouveau et les liens de plus en plus forts entre les Etats ont suscité des solutions novatrices et une réflexion inédite autour du concept même de sécurité. Les attentats du 11 septembre 2001 et leurs conséquences n'ont fait que renforcer ce besoin.

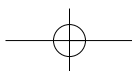
L'efficacité du contrôle parlementaire n'en est donc que plus vitale dans la mesure où elle garantit que les nouvelles solutions seront conçues et mises en œuvre avec toute la transparence et la responsabilité voulues. A défaut, les forces de sécurité risquent de mal comprendre leur mission et de s'ériger en Etat à l'intérieur de l'Etat, absorbant des ressources rares ou exerçant une influence politique et économique excessive. Elles peuvent entraver la démocratisation et même accroître les risques de conflit. Certes, les sociétés en transition, déchirées par la guerre ou éprouvées par des crises sont particulièrement en péril, mais les démocraties stables elles-mêmes doivent se préoccuper des relations entre le civil et le militaire, les transformant et les gérant de manière à ne pas perdre pied dans un environnement sécuritaire en mutation.

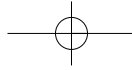
De part sa nature et sa dynamique inhérente, le secteur de la sécurité peut s'avérer rétif dès qu'il s'agit de le soumettre à un contrôle parlementaire efficace. La diversité des problèmes extrêmement techniques qui se posent, la taille considérable et l'organisation complexe du personnel chargé de la sécurité et, souvent, les lois, règlements et pratiques qui lui donnent un caractère secret, rendent la tâche des parlementaires très difficile sauf lorsqu'ils bénéficient de capacités d'analyse et de savoir-faire indépendants.

Autant de raisons qui ont poussé l'Union interparlementaire (UIP) et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) à estimer nécessaire de publier un guide concis et accessible, définissant un ensemble de pratiques et de mécanismes susceptibles d'orienter la contribution du Parlement en matière de contrôle de la sécurité. Le présent ouvrage est l'aboutissement de cette idée. Tout au long de sa rédaction, le texte a été révisé et retravaillé par un comité de rédaction constitué de parlementaires, puis soumis à la vérification de divers experts.

Le présent guide part du principe qu'il n'existe pas un modèle unique de contrôle parlementaire applicable à tous les pays. Les règlements et pratiques acceptés et efficaces en un lieu peuvent être impensables ou complètement inadaptés ailleurs. De plus, tous les parlements ne sont pas investis des mêmes pouvoirs. A l'épreuve des réalités, certaines suggestions de ce guide sembleront sans doute par trop utopiques. Par ailleurs, les questions de sécurité sont si complexes qu'il est impossible d'en traiter tous les aspects dans un seul volume.

Aussi le guide doit-il être considéré comme une introduction générale visant à améliorer le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité et nous espérons qu'il



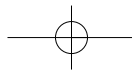
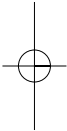
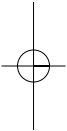


*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

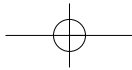
encouragera le lecteur à approfondir sa réflexion. Nous espérons également que la présente publication contribuera à garantir que les politiques et pratiques en matière de sécurité finiront par refléter les aspirations des peuples que les parlementaires ont pour mission de servir.

Anders B. Johnsson  
Secrétaire général  
Union interparlementaire

Directeur  
Le Centre pour le contrôle démocratique  
des forces armées - Genève







## Que peut-on trouver dans le présent guide?

Le présent guide se subdivise en huit sections de plusieurs chapitres chacune et il peut être lu de deux façons. Une lecture complète donnera une idée globale des problèmes de sécurité et du contrôle que doivent exercer les parlementaires. Mais le lecteur peut aussi se contenter des sections et chapitres qui présentent un intérêt particulier pour lui. Un index et des renvois sont prévus à cette fin.

Des encadrés permettent d'approfondir des questions complexes abordées dans le corps du texte, avec des exemples de lois et de règlements mais aussi de cas particuliers de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité dans divers pays. A la fin de la plupart des chapitres, une section intitulée *Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire* est prévue, avec des recommandations concrètes. Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, ces recommandations doivent être replacées dans leur contexte national.

Les deux premières sections définissent le cadre théorique et analytique permettant d'examiner le contrôle du secteur de la sécurité par les parlementaires. La section I expose l'évolution du concept de sécurité et donne un aperçu global du rôle du parlement et d'autres institutions en matière de sécurité. On peut résumer comme suit les principales questions traitées dans cette section I:

- Quelle est l'évolution récente en matière de sécurité?
- Quelles sont les menaces et les solutions «nouvelles»?
- Pourquoi faut-il un contrôle parlementaire du secteur de la sécurité?
- Quels sont les grands principes de la gouvernance démocratique en matière de sécurité?
- Quel est le rôle du Parlement vis-à-vis de l'Exécutif et du Judiciaire?

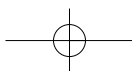
La section II décrit toutes les étapes du cycle définissant la politique de sécurité nationale ainsi que la réglementation internationale applicable en la matière. Les deux derniers chapitres de cette même section sont consacrés au rôle de la société civile et des médias et traite de l'égalité entre hommes et femmes en matière de sécurité. Principales questions:

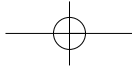
- Quel est le rôle du Parlement dans les décisions touchant à la politique de sécurité nationale?
- Dans quelle mesure la législation internationale limite-t-elle ou améliore-t-elle la politique nationale en matière de sécurité?
- Quels sont les rapports entre la société civile et les médias, d'une part, et le secteur de la sécurité, d'autre part, et comment le Parlement peut-il profiter de leurs diverses contributions?
- Comment communiquer en matière de sécurité?
- Quel est le rôle des femmes dans le secteur de la sécurité?

La section III comporte un *who's who* du secteur de la sécurité qui comprend l'armée, la police, les services de renseignement, les autres organisations paramilitaires de l'Etat et les sociétés privées de sécurité.

- Quelles sont les principales fonctions et spécificités de chaque force de sécurité ?
- Quels mécanismes de contrôle interne et de transparence politique faut-il instituer ?
- Comment les parlements peuvent-ils exercer un contrôle efficace des forces de sécurité?

La section IV traite des outils et instruments que les parlements peuvent utiliser pour contrôler le secteur de la sécurité et elle répond, entre autres, aux questions suivantes:





### UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003

- Quels outils peuvent être utilisés par les parlements pour obtenir un véritable contrôle de la sécurité?
- Comment améliorer le savoir-faire parlementaire dans ce domaine?
- A quoi servent les commissions d'enquête et les auditions parlementaires sur les questions de sécurité?
- Comment assurer l'efficacité des commissions de la défense?
- Quel est le rôle du médiateur?
- Comment l'institution du médiateur fonctionne-t-elle en matière de défense?
- Pourquoi les parlementaires doivent-ils inspecter les locaux des forces de sécurité?

La section V est consacrée aux circonstances particulières en matière de sécurité telles que l'état d'urgence, les menaces à la sécurité interne, le terrorisme et la cybercriminalité. Elle décrit les conséquences découlant d'une participation à des missions internationales de soutien à la paix, souvent envoyées dans des régions où la sécurité est totalement absente ou, au mieux, précaire. On peut résumer comme suit les principales questions abordées par cette section V:

- Comment maintenir l'équilibre délicat entre l'état d'urgence et la préservation de la sécurité intérieure, d'une part, et le respect des droits de l'homme, d'autre part?
- Quels sont les objectifs et les limites de l'état d'urgence?
- Quels sont les changements intervenus depuis le 11 septembre? Comment distinguer entre terrorisme et protestations démocratiques légitimes? Quelles conséquences pour la sécurité internationale des Etats? Quel est le rôle du Parlement en la matière?
- Dans quelle mesure le Parlement doit-il intervenir dans les décisions d'envoyer des troupes à l'étranger dans des missions internationales de maintien de la paix?

Les sections VI, VII et VIII analysent les trois groupes de ressources liées au secteur de la sécurité. La section VI est consacrée au budget de la défense et au contrôle de ce budget par le parlement et, *a posteriori*, par les instances de vérification de l'Etat.

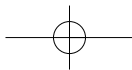
- Dans quelle mesure le budget peut-il être un élément fondamental de la sécurité?
- Comment obtenir transparence et responsabilité dans le processus budgétaire de la sécurité?
- Quelles sont les conditions d'un contrôle efficace de ce processus budgétaire?
- Comment soumettre le secteur de la sécurité à des audits? Importance et mécanismes de l'audit indépendant.

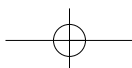
La section VII traite des personnels chargés de la sécurité et éclaire les parlementaires sur la manière de réglementer le recrutement, la sélection et la formation de ces personnels, leur retraite et leurs pensions, sur la conscription et le service civil.

- Comment inculquer des valeurs démocratiques aux personnels chargés de la sécurité?
- Les militaires peuvent-ils constituer des syndicats?
- Quelle peut être la déontologie de ce secteur?
- Comment la conscription et le service civil sont-ils organisés dans les divers pays?
- Existe-t-il des déontologies pour les militaires? Y a-t-il des normes internationales?
- Quels aspects de la gestion du personnel dans ce secteur concernent les parlementaires?

Enfin, la section VIII est consacrée aux ressources matérielles du secteur de la sécurité, notamment la passation des marchés (qu'est-ce qui s'achète et auprès de qui?), le commerce des armes et leurs transferts.

- Quelles contraintes juridiques?
- Qu'entend-on par décisions globales en matière de passation de marchés?
- Quand le secret est-il justifié?
- Comment les parlementaires peuvent-ils se faire une opinion en la matière?





## Table des matières

Préface .....	1
Avant-propos .....	3
Que peut-on trouver dans le présent guide? .....	5

### Section I

#### La sécurité en mutation: concepts et acteurs, un défi pour les parlements

Chapitre 1 – Une sécurité en mutation dans un monde en mutation .....	15
Chapitre 2 – Importance du contrôle parlementaire .....	18
Chapitre 3 – Rôles et responsabilités du Parlement et des autres institutions .....	20

### Section II

#### Contrôle parlementaire de la politique de sécurité nationale

Chapitre 4 – Définir une politique de sécurité nationale .....	27
Chapitre 5 – Politique de sécurité nationale et règles internationales .....	32
Chapitre 6 – Rôle de la société civile et des médias .....	36
Chapitre 7 – L'égalité entre hommes et femmes en matière de sécurité .....	44

### Section III

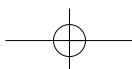
#### Principales composantes opérationnelles du secteur de la sécurité

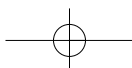
Chapitre 8 – L'armée .....	53
Chapitre 9 – Autres organismes militarisés de l'Etat .....	58
Chapitre 10 – La police .....	61
Chapitre 11 – Services secrets et de renseignement .....	64
Chapitre 12 – Sociétés privées de sécurité et de prestations militaires .....	69

### Section IV

#### La sécurité nationale sous contrôle parlementaire: conditions et mécanismes

Chapitre 13 – Les conditions d'un contrôle parlementaire efficace .....	75
Chapitre 14 – Mécanismes parlementaires applicables au secteur de la sécurité .....	80
Chapitre 15 – Commissions parlementaires de défense ou de sécurité .....	86
Chapitre 16 – Le médiateur .....	90
Chapitre 17 – Visites aux locaux des services de sécurité .....	94





*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

*Section V*

**Contrôle des services de sécurité sur le terrain: circonstances et opérations spéciales**

<i>Chapitre 18 – L'état d'exception</i> .....	99
<i>Chapitre 19 – Préserver la sécurité intérieure</i> .....	103
<i>Chapitre 20 – Terrorisme</i> .....	107
<i>Chapitre 21 – Technologies de la sécurité et de l'information: nouveaux outils, nouveaux défis</i> .....	115
<i>Chapitre 22 – Missions de paix internationales</i> .....	118

*Section VI*

**Ressources financières: pour un contrôle budgétaire efficace en matière de sécurité**

<i>Chapitre 23 – Sécurité et pouvoir de décision budgétaire</i> .....	129
<i>Chapitre 24 – Audit des dépenses budgétaires nationales dans le domaine de la sécurité</i> .....	141

*Section VII*

**Ressources humaines dans le secteur de la sécurité:  
garantir le professionnalisme et le contrôle démocratique**

<i>Chapitre 25 – Promouvoir les valeurs démocratiques dans le secteur de la sécurité</i> .....	149
<i>Chapitre 26 – Gestion du personnel dans le secteur de la sécurité</i> .....	159
<i>Chapitre 27 – La conscription et l'objection de conscience</i> .....	162

*Section VIII*

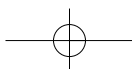
**Ressources matérielles: pour un contrôle efficace des transferts et achats d'armes**

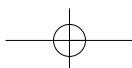
<i>Chapitre 28 – Les achats d'armes et de matériels militaires</i> .....	171
<i>Chapitre 29 – Commerce et transferts d'armes</i> .....	176

<b>L'Union interparlementaire en bref</b> .....	187
---	-----

<b>Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées — Genève (DCAF)</b> .....	188
--	-----

<b>Index par thème</b> .....	191
------------------------------	-----

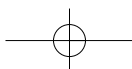


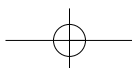


*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

## Liste des encadrés

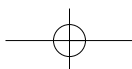
Encadré N° 1	Autres menaces pesant aujourd'hui sur la sécurité ...	16
Encadré N° 2	Différents types d'accords en matière de sécurité	17
Encadré N° 3	Fonctions possibles des trois pouvoirs dans le secteur de la sécurité	21
Encadré N° 4	De l'importance de la bonne gouvernance pour le contrôle démocratique du secteur de la sécurité	23
Encadré N° 5	Questions concernant la politique de sécurité nationale	27
Encadré N° 6	Démocratie directe et ratification des traités internationaux et des autres accords majeurs : le cas de la Suisse	34
Encadré N° 7	La société civile en Amérique latine: une illustration pratique du rôle et de l'importance des organisations de la société civile	37
Encadré N° 8	Guerres d'un nouveau genre : menaces sur la liberté de la presse	39
Encadré N° 9	Liberté de la presse après le 11 septembre 2001	40
Encadré N° 10	Sites Web parlementaires	41
Encadré N° 11	Les parlements et les médias	42
Encadré N° 12	L'égalité hommes/femmes dans les processus de paix	45
Encadré N° 13	L'égalité hommes/femmes dans les opérations et les processus de paix	45
Encadré N° 14	Les femmes dans les forces armées: quelques exemples des pays de l'OTAN	47
Encadré N° 15	Il faut que les femmes participent à la définition de la politique de sécurité pour que l'idée d'égalité fasse son chemin	48
Encadré N° 16	Les nouvelles dimensions et les questions soulevées par l'entrée des femmes dans le secteur de la sécurité	48
Encadré N° 17	Les pays sans armée	53
Encadré N° 18	La réforme de la défense : quel en est l'objet?	54
Encadré N° 19	L'utilisation de l'armée dans le maintien de l'ordre en Afrique du Sud	56
Encadré N° 20	Exemples d'autres unités militarisées de l'Etat dans certains pays	59
Encadré N° 21	Conditions d'une police démocratique	61
Encadré N° 22	Dérapages et circonstances dangereuses	62
Encadré N° 23	La police en Erythrée : le cas d'un pays en développement	63
Encadré N° 24	Le Parlement et les fonds spéciaux affectés aux services de renseignement : l'exemple de l'Argentine	65
Encadré N° 25	Les commissions parlementaires et les documents secrets	66
Encadré N° 26	Les sociétés privées de prestations de sécurité et militaires: risques pour la démocratie	70
Encadré N° 27	Instruments ou outils à la disposition du Parlement pour un contrôle démocratique du secteur de la sécurité	76
Encadré N° 28	Anticiper pour mieux assurer le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité	77
Encadré N° 29	Mécanismes et pratiques pour améliorer le savoir-faire parlementaire sur les questions de sécurité : quelques suggestions	78

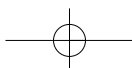




*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

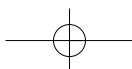
Encadré N° 30	Principales caractéristiques des mécanismes et procédures parlementaires pour le contrôle de l'Exécutif	81
Encadré N° 31	Suggestions pour des questions efficaces	82
Encadré N° 32	Principales caractéristiques des commissions d'enquête parlementaires	84
Encadré N° 33	Commission d'enquête sur le déploiement des forces canadiennes en Somalie: une illustration de l'impact des rapports parlementaires sur les questions de sécurité auprès des citoyens	85
Encadré N° 34	Principales fonctions possibles pour les commissions parlementaires chargées des questions de défense ou de sécurité	87
Encadré N° 35	Sessions communes de la Commission des affaires étrangères et de la Commission de la défense au Storting (Parlement norvégien)	88
Encadré N° 36	Le médiateur	90
Encadré N° 37	Aperçu des médiateurs de la défense dans certains pays	91
Encadré N° 38	Le commissaire parlementaire allemand pour les forces armées	92
Encadré N° 39	Le cas argentin	94
Encadré N° 40	Le protocole facultatif à la Convention contre la torture étend les possibilités de visites aux locaux des services de sécurité	95
Encadré N° 41	L'état d'exception : objet et principes	100
Encadré N° 42	Préserver à la fois la sécurité et la démocratie	104
Encadré N° 43	Des distorsions aux conséquences graves	105
Encadré N° 44	Réponse du Conseil de sécurité de l'ONU au 11 septembre	108
Encadré N° 45	Lutte contre le terrorisme	109
Encadré N° 46	Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE N° 108)	116
Encadré N° 47	Instauration de la paix, maintien de la paix, imposition de la paix, consolidation de la paix: quelques définitions utiles de l'ONU	118
Encadré N° 48	Processus de déploiement des opérations de maintien de la paix de l'ONU, par étapes	122
Encadré N° 49	Règles d'engagement des missions de paix	123
Encadré N° 50	Formation, par l'ONU, des forces de maintien de la paix	124
Encadré N° 51	Le budget: un instrument puissant de gouvernance démocratique	129
Encadré N° 52	Pourquoi le Parlement doit-il prendre une part active au budget?	130
Encadré N° 53	Dépenses liées à la défense en % du PIB dans quelques régions et pays	131
Encadré N° 54	Rationalisation des choix budgétaires (sigle anglais: PPBS)	133
Encadré N° 55	Principales composantes du budget de la défense: le budget espagnol de la défense pour 2002	135
Encadré N° 56	Principaux obstacles à la transparence du budget de la sécurité	136

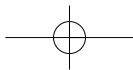
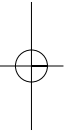
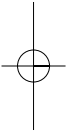
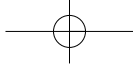




*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Encadré N° 57	Trois niveaux de secret dans le budget de la sécurité	137
Encadré N° 58	Principaux problèmes empêchant un bon contrôle du secteur de la sécurité	138
Encadré N° 59	Pratiques budgétaires en matière de défense dans certains Etats du Sud-Est de l'Europe	139
Encadré N° 60	La Cour des comptes	141
Encadré N° 61	Le rôle du <i>National Audit Office</i> britannique dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité	143
Encadré N° 62	Le Parlement et le contrôle budgétaire en Géorgie	144
Encadré N° 63	Recommandation du Conseil de l'Europe concernant le droit d'association des membres du personnel professionnel des forces armées	151
Encadré N° 64	Commandement et éducation civique dans les forces armées allemandes: les principes de la «Innere Führung»	154
Encadré N° 65	Code de conduite pour les responsables de l'application des lois	155
Encadré N° 66	Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité (1994): principales caractéristiques	156
Encadré N° 67	Gestion du personnel : points importants pour les parlementaires	159
Encadré N° 68	Le service militaire dans le monde	163
Encadré N° 69	Harcèlement des conscrits	164
Encadré N° 70	Résolution 1998/77 de la Commission de l'ONU pour les droits de l'homme: objection de conscience au service militaire	166
Encadré N° 71	Service civil: le cas de la Suisse	167
Encadré N° 72	Pourquoi les parlementaires doivent se préoccuper des achats d'armes	172
Encadré N° 73	Les politiques insuffisantes ou ambiguës d'achats et de ventes d'armes et les marchés hautement confidentiels peuvent mener à ...	173
Encadré N° 74	Politique néerlandaise relative aux marchés de la défense: le contrôle parlementaire	174
Encadré N° 75	Les transferts d'armes: une définition	176
Encadré N° 76	Accords régionaux sur les transferts d'armes	177
Encadré N° 77	Pour des sanctions intelligentes sur les armes: ce que peuvent faire les parlements	180
Encadré N° 78	Commerce des surplus d'armes: une conséquence indésirable du désarmement	181
Encadré N° 79	Commerce des armes de petit calibre : chiffres estimatifs	182
Encadré N° 80	Programme d'action de l'ONU contre le commerce illicite d'armes de petit calibre et d'armes légères: quelques repères pour les parlementaires	182
Encadré N° 81	Rôle des parlements dans le contrôle des exportations d'armes: transparence et obligation de rendre des comptes dans les pays de l'UE	184





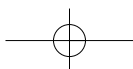
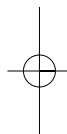
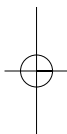


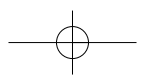
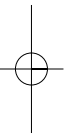
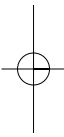


Section I

# La sécurité en mutation concepts et acteurs:

## Un défi pour les parlements





# Une sécurité en mutation dans un monde en mutation

En une dizaine d'années, la sécurité a changé du tout au tout au plan mondial. De vieilles menaces s'estompent alors que de nouvelles, non moins graves, apparaissent. Une situation qui impose une remise en question des idées qui sous-tendent la sécurité, les conflits et la paix.

## La paix et la sécurité dans les démocraties

Tous les conflits ne représentent pas une menace pour la paix et la sécurité. Dans chaque société, des points de vue s'expriment et souvent s'affrontent sur un large éventail de questions. Dans une démocratie, la liberté d'expression permet à chacun de se faire entendre par l'intermédiaire de son représentant élu. Il incombe à ce dernier de discuter des questions et des enjeux, d'arbitrer dans le cadre d'un débat public. C'est grâce à cette procédure que les démocraties désamorcent les conflits et parviennent à des compromis viables soutenus par la société dans son ensemble. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'en l'absence d'institutions démocratiques dignes de ce nom, les tensions s'exacerbent souvent et éclatent en des conflits violents. Forte de ce mécanisme d'apaisement des conflits, la démocratie est pratiquement devenue synonyme de paix et de sécurité.

Ce lien entre l'une et les autres s'explique aussi par une autre raison: nul ne conteste désormais que la sécurité n'est pas une fin en soi mais qu'elle doit en définitive servir le bien-être général. La démocratie, enracinée dans un parlement efficace, est de tous les modes de gouvernement celui qui incarne le mieux cette idée:

*«La souveraineté de la communauté, de la région, de la nation, de l'Etat, n'a de sens que si elle découle d'une souveraineté réelle: celle de l'être humain.»* – Vaclav Havel

La sécurité nationale, qui se préoccupe avant tout de la protection de l'Etat, « se mue » en une sécurité humaine dont la priorité est l'individu et la collectivité. En pratique, les Etats en sont venus à élargir leurs réponses face aux menaces pesant sur la sécurité en prenant en compte les éléments suivants:

- ✓ **L'action préventive:** toute mesure visant à empêcher les conflits, notamment le règlement des conflits axé sur l'être humain et les actions en faveur de la paix.
- ✓ **L'intervention:** dans les cas extrêmes, lorsque les autres mesures échouent, l'intervention dans les conflits intérieurs afin de protéger des populations en grand péril.
- ✓ **La réaction :** l'action humanitaire, souvent nécessaire pendant ou après une guerre civile et dont le but est de secourir les civils victimes de la guerre. Il s'agit notamment de construire des camps pour les populations déplacées, de donner asile aux réfugiés ou d'envoyer de secours.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

## De la sécurité militaire à la sécurité globale

Ce changement de priorité en faveur de la «sécurité humaine» implique un élargissement du concept de sécurité, au-delà des considérations strictement militaires. On estime désormais que la question de la sécurité doit être abordée de façon globale, de manière à y inclure des facteurs non militaires (voir encadré N°1).

### Encadré N°1

#### Autres menaces pesant aujourd'hui sur la sécurité ...

- ▷ **Menaces politiques** telles que l'instabilité politique intérieure, la faillite de l'Etat, le terrorisme et les violations des droits de l'homme.
- ▷ **Menaces économiques** telles que la pauvreté, le creusement du fossé entre pays riches et pauvres, la récession financière internationale, l'effet d'un Etat voisin économiquement puissant ou instable, et la piraterie.
- ▷ **Menaces pour l'environnement ou dues à l'Homme** telles que les catastrophes nucléaires, les changements écologiques planétaires, les dégradations des sols ou de l'eau, l'insuffisance des denrées alimentaires et d'autres ressources.
- ▷ **Menaces sociales** telles que les conflits minorité/majorité, la surpopulation, le crime organisé, le trafic transnational de drogues, la contrebande, l'immigration de masse incontrôlée et les maladies.

L'élargissement du champ de la réflexion en matière de sécurité permet de mieux comprendre les menaces et de cerner les solutions. Mais il y a un inconvénient en ce sens que les forces de sécurité, et nous entendons ici tous les organismes habilités par la loi à recourir à la force, à ordonner l'usage de la force ou en brandir la menace afin de protéger l'Etat et les citoyens, peuvent acquérir un trop grand pouvoir lorsqu'elles interviennent dans les sphères non militaires de la société. D'autant que lesdites forces n'ont pas toujours l'expérience nécessaire pour répondre aux nouveaux défis.

## De la sécurité individuelle de chaque Etat à la coopération entre Etats

L'idée que la sécurité nationale ne peut être obtenue de façon autonome mais qu'elle exige une coopération entre Etats est très ancienne. Au 19<sup>e</sup> siècle, la notion «d'équilibre entre les puissances» était prédominante. Au 20<sup>e</sup> siècle, les organisations de sécurité collective se sont multipliées, notamment la Société des Nations et son successeur l'ONU, mais on a vu aussi apparaître des organisations de défense collective comme l'OTAN.

Depuis la fin de la guerre froide, on ne compte plus les conflits intérieurs. Plus récemment, c'est le terrorisme qui fait la une des journaux. La mondialisation a renforcé l'in-

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

terdépendance entre les Etats, particulièrement en matière de sécurité. De nos jours, les menaces pesant sur la sécurité d'un pays peuvent facilement franchir les frontières et déstabiliser tout une région, voire la paix mondiale. Cette nouvelle réalité, ajoutée à l'élargissement du champ de la sécurité, donne encore plus d'importance à la coopération internationale en la matière.

## Encadré N°2

### Différents types d'accords en matière de sécurité

#### ▷ Défense collective

La défense collective est définie comme un traité par lequel deux Etats ou plus s'engagent à se prêter assistance en cas d'attaque extérieure. Les exemples les plus représentatifs de ce type d'accords sont l'OTAN et l'Organisation des Etats américains.

#### ▷ Sécurité collective

Dans ce système, la communauté internationale s'engage à renoncer à l'usage de la force et à prêter assistance à n'importe lequel de ses membres si un autre membre recourt à la force. Il s'agit donc d'un système qui autorise la communauté internationale à réagir par la force en cas de violation de la paix internationale. Contrairement à la défense collective, la sécurité collective vise une attaque provenant de l'intérieur. L'ONU est le meilleur exemple de système de sécurité collective. Aux termes des Articles 41 et 42 de la Charte des Nations Unies, la communauté internationale est censée exercer une pression sur le fauteur de troubles, coercition non militaire ou usage de la force militaire.

*Source: SIMMA, Bruno: The Charter of the United Nations, 1995*

#### ▷ Coopération en matière de sécurité

La coopération en matière de sécurité établit un lien entre la sécurité collective et le concept global de sécurité. On peut la définir comme «une notion large de la sécurité à plusieurs dimensions, qui privilégie la réassurance plutôt que la dissuasion, qui préfère l'inclusion à l'exclusion, qui ne restreint pas l'adhésion; favorise le multilatéralisme par rapport au bilatéralisme, ne privilégie pas les solutions militaires par rapport aux non-militaires, tient les Etats pour les principaux acteurs du système sécuritaire, tout en acceptant que d'autres acteurs puissent jouer un rôle important; ne nécessite pas la création d'institutions officielles de sécurité, mais sans les rejeter; qui, par-dessus tout, donne la priorité au dialogue multilatéral et tend à en faire une pratique».

*Source: EVANS Gareth : Cooperating for Peace, 1993*

L'«accord de défense collective» est l'une des formes les plus abouties de coopération. Rappelons que des formes de coopération moins approfondies en matière de sécurité existent grâce aux réseaux d'accords bilatéraux et multilatéraux, sans être coiffées par une organisation militaire officielle.

La décision d'adhérer à une organisation de coopération en matière de sécurité, surtout à une organisation de défense collective, a de profondes conséquences sur la situation d'un pays en termes de sécurité. En principe, pareille coopération améliore la sécurité nationale en ce sens qu'elle lui permet de compter sur un «poing» collectif en cas de menaces. Mais l'adhésion a un prix: le pays concerné se retrouve dans l'obligation de s'adapter aux objectifs et aux besoins de l'alliance, ce qui limite ses choix lorsqu'il se propose de définir une politique de sécurité nationale. En outre, cette décision affecte le contrôle parlementaire puisque les décisions passent en partie de la sphère nationale à la sphère internationale.

## Importance du contrôle parlementaire

Selon une opinion répandue, la politique en matière de sécurité incomberait «naturellement» à l'Exécutif, censé disposer des connaissances nécessaires et être capable d'agir rapidement. Les parlements, par contre, seraient des institutions moins aptes à traiter des questions de sécurité, ne serait-ce qu'en raison de leurs longues procédures et parce qu'ils n'auraient pas pleinement accès aux connaissances et informations nécessaires. Cependant, dans ce domaine comme dans n'importe quel autre, le Parlement est chargé de demander des comptes à l'Exécutif et d'en contrôler l'action. Ce contrôle revêt la plus haute importance en matière de sécurité pour au moins quatre raisons.

### Un fondement de la démocratie empêchant le gouvernement autocratique

Georges Clémenceau, qui fut président du Conseil en France, a déclaré *«la guerre est une chose trop sérieuse pour être laissée aux militaires»*. Au-delà du trait d'humour, cette affirmation rappelle qu'en démocratie les représentants du peuple détiennent le pouvoir suprême et qu'aucun secteur de l'Etat ne saurait être soustrait à leur contrôle. Un Etat dont la sécurité, surtout militaire, échapperait au contrôle parlementaire n'est, au mieux, qu'une démocratie inachevée ou en devenir.

Selon l'éminent universitaire américain Robert A. Dahl, *«le problème le plus fondamental et le plus persistant en politique est d'éviter un gouvernement autocratique»*. Comme la mission sécuritaire incombe par excellence à l'Etat, un système de vérification et de contrôle est nécessaire si l'on veut contrebalancer le pouvoir de l'Exécutif. On peut donc dire que le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est au cœur même du partage des pouvoirs au niveau de l'Etat et, lorsqu'il est efficace, qu'il fixe des limites aux pouvoirs de l'Exécutif ou du Président.

### Pas de taxation sans représentation

A ce jour, l'un des plus importants mécanismes de contrôle de l'exécutif par le parlement est le budget. Dès les toutes premières assemblées de l'Europe occidentale, les parlements exigeaient d'avoir voix au chapitre, résumant leurs revendications par la formule: «pas d'impôt sans représentation». Comme les organisations chargées de la sécurité absorbent une part non négligeable du budget de l'Etat, il est essentiel que le Parlement contrôle l'usage qui est fait des deniers publics et que ce contrôle soit efficace.

## Des paramètres juridiques pour les questions de sécurité

En pratique, c'est l'Exécutif qui rédige les lois sur les questions de sécurité. Cela n'empêche pas les parlementaires de jouer un rôle important puisqu'ils examinent les projets de lois. Ils peuvent, en cas de besoin, proposer des amendements pour que les textes proposés reflètent correctement les nouvelles approches de la question. En outre, il incombe au Parlement de veiller à ce que les lois ne demeurent pas lettre morte, mais qu'elles soient pleinement mises en œuvre.

## Un relais avec le peuple

L'Exécutif n'est pas nécessairement et toujours pleinement conscient des questions de sécurité que les citoyens jugent prioritaires. Or les parlementaires, constamment en contact avec ces derniers, sont bien placés pour en faire entendre la voix. Ils peuvent en relayer les préoccupations au Parlement et s'assurer qu'elles seront prises en compte dans les lois et les politiques sur la sécurité.

## Obstacles au contrôle parlementaire de la sécurité

Trois aspects au moins du secteur de la sécurité posent des difficultés réelles pour un contrôle parlementaire:

- ✓ Les lois sur le secret peuvent entraver la volonté de transparence dans le secteur de la sécurité. Dans les démocraties naissantes et dans les pays déchirés par des conflits, notamment, les lois sur le secret peuvent limiter, voire compromettre, le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, des difficultés qui peuvent être aggravées par l'absence de législation sur la liberté de l'information.
- ✓ Le secteur de la sécurité est un champ éminemment complexe dans lequel les parlements sont censés contrôler des questions telles que les marchés d'armement, le contrôle des armements et l'état de préparation des unités militaires. Or, les parlementaires n'ont pas tous les connaissances et l'expérience qui leur permettraient de traiter correctement ces questions. Parfois, ils n'ont pas ni temps ni la possibilité d'approfondir les choses, leur mandat étant limité et parce qu'ils n'ont pas toujours accès aux experts dans leur pays ou à l'étranger.
- ✓ L'importance donnée à la coopération internationale en matière de sécurité peut avoir des effets sur la transparence et la légitimité démocratique de la politique sécuritaire d'un pays si elle aboutit à exclure le Parlement du processus. Il faut donc impérativement que le Parlement puisse contribuer aux débats et aux décisions dans les enceintes internationales, qu'il puisse y participer et en assurer le suivi.



# Rôles et responsabilités du Parlement et des autres institutions

## Une responsabilité partagée

Certes, le Parlement et le Gouvernement ont des rôles différents en matière de sécurité mais leur responsabilité partagée est de maintenir un secteur de sécurité efficace. Cette idée de responsabilité partagée s'applique aussi aux relations entre les dirigeants politiques et les chefs militaires. Les uns ne doivent pas être considérés comme les adversaires des autres, poursuivant des objectifs opposés. Au contraire, ils ont besoin les uns des autres pour mettre en place une politique de sécurité efficace, globale et centrée sur le peuple. Aussi le contrôle démocratique doit-il également impliquer un dialogue entre les responsables politiques et les chefs militaires; un dialogue fondé sur la confiance, des lignes de communication ouvertes et la volonté de faire participer l'autre. Les échanges réguliers présentent cet avantage supplémentaire d'empêcher les dirigeants politiques et militaires de se couper du reste du pays. Ils consolident donc la stabilité.

## Partage des rôles

Les trois pouvoirs, à savoir l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire, remplissent des fonctions majeures dans la politique de sécurité nationale. Nous avons essayé de les décrire dans l'encadré N°3 qui précise les fonctions de chacun des trois acteurs principaux de l'Exécutif: le chef de l'Etat, le gouvernement et l'Etat-major général. Le tableau vise à donner un aperçu des fonctions possibles, car les systèmes politiques varient parfois d'un pays à l'autre, et ne reflète donc pas la pratique en vigueur dans tous les pays.

Outre le Parlement, le Judiciaire et l'Exécutif, la société civile contribue puissamment, quoique de façon informelle, à la formulation et à l'application de la politique en matière de sécurité, et les médias apportent leur pierre en informant les citoyens des intentions et des actes de tous les responsables publics (voir chapitre 6).

Enfin, deux acteurs institutionnels jouent aussi un rôle important dans la mesure où ils contrôlent l'application de la politique nationale de sécurité ainsi que le budget y afférent, à savoir le Médiateur (voir chapitre 16) et la Cour des comptes (voir chapitre 24).

## Responsabilité politique

Les forces de sécurité doivent être responsables devant chacune des principales branches de l'Etat:





*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

- ✓ **L'Exécutif** qui exerce un contrôle direct à partir des niveaux de gouvernement central, régional et local, et détermine le budget, les orientations générales et les priorités pour l'activité des forces de sécurité.
- ✓ **Le Législatif** qui exerce un contrôle parlementaire en adoptant des lois définissant et réglementant les forces de sécurité et leurs pouvoirs mais aussi en adoptant les affectations budgétaires y afférentes. Ce contrôle implique aussi, dans certains cas, l'institution d'un médiateur ou d'une commission parlementaire habilitée à lancer des enquêtes en cas de plaintes émanant de citoyens.
- ✓ **Le Judiciaire** qui contrôle le secteur de la sécurité et poursuit ceux de ses membres qui auraient commis des infractions en lançant des procédures au civil ou au pénal lorsqu'il y a lieu.

**Encadré N°3**

**Fonctions possibles des trois pouvoirs dans le secteur de la sécurité**

	Parlement	Judiciaire	Exécutif		
			Chef de l'Etat	Gouvernement	Chef d'Etat-major
<b>Commandement en chef</b>	Dans certains pays, le Parlement débat du commandant en chef et/ou le désigne.	Le Conseil constitutionnel évalue la constitutionnalité du Président ou du Gouvernement en tant que commandant en chef.	Dans certains pays, le chef de l'Etat n'a qu'une fonction honorifique, dans d'autres il a un pouvoir réel: ex. commandant en chef en temps de guerre.	Le Gouvernement est commandant suprême en temps de guerre.	Dans certains pays, le poste de commandant militaire suprême n'existe qu'en temps de guerre; dans d'autres, il est permanent.
<b>Politique de sécurité</b>	Débat du concept de sécurité et promulgue les lois	—	Ratifie les lois relatives à la sécurité.	Propose et applique la politique de sécurité.	Conseille le Gouvernement, planifie, favorise et applique la politique de sécurité.
<b>Budget</b>	Approuve le budget.		—	Propose le budget.	Conseille le Gouvernement.
<b>Lois sur la défense</b>	Adopte les lois.	Le Conseil constitutionnel se prononce sur la constitutionnalité des lois.	Signe la promulgation des lois.	Propose les lois et adopte les règlements.	Conseille le Gouvernement, applique les lois
<b>Personnel</b>	Dans certains pays, le Parlement a le pouvoir d'approuver les hautes nominations	Juge la conformité de leur comportement	Nomme les principaux commandants; approuve les plans de personnel	Nomme les principaux commandants	Conseille sur les plans du personnel; les applique; nomme les commandants subalternes



## UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003

<b>Les marchés</b>	Examine et/ou approuve les grands projets d'achats d'armes	Juge les violations des lois sur la corruption et la fraude		Propose les achats d'armes	Lance et applique les procédures d'achats d'armes
<b>Envoi de troupes à l'étranger / Accueil de troupes étrangères</b>	Approbation <i>a priori</i> , approbation <i>a posteriori</i> ou pas d'approbation du tout	Juge la légalité des comportements		Négocie les participations internationales, décide des règles d'engagement	Commandement opérationnel
<b>Traités internationaux, adhésion aux alliances</b>	Ratification		Conclut les traités internationaux	Assume les négociations internationales	Conseille le gouvernement

Comme nous l'avons déjà indiqué, le rôle des trois pouvoirs peut varier d'un pays à l'autre. L'essentiel est qu'un système de partage des pouvoirs soit en permanence en place, permettant de freiner les dérives politiques du secteur de la sécurité. Etant donné que dans nombre de pays, c'est le Gouvernement qui a la haute main sur les questions de sécurité, il est essentiel que le Parlement soit investi de pouvoirs et de moyens efficaces de contrôle. Une règle qui vaut d'autant plus que les nouveaux défis en matière de sécurité (voir chapitre 1) peuvent inciter les institutions à redéfinir leurs rôles.

## Principes de contrôle démocratique et parlementaire

Il n'existe pas de normes internationalement reconnues en matière de contrôle démocratique et parlementaire, la sécurité et la défense étant jusque là considérées comme des éléments inaliénables de la souveraineté nationale. On peut cependant trouver quelques normes régionales, comme le code de conduite de l'OSCE (voir encadré N°66). Il y a également certains principes régissant les relations démocratiques entre le civil et le militaire:

- ✓ L'Etat est le seul dans la société à disposer du monopole légitime de la force; les forces de sécurité sont responsables devant les autorités démocratiques légitimes.
- ✓ Le Parlement est souverain et il tient l'Exécutif pour responsable de la formulation, l'application et l'évaluation de la politique en matière de sécurité et de défense.
- ✓ Le Parlement est, de par la Constitution, le seul à pouvoir autoriser et vérifier les dépenses en matière de défense et de sécurité.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

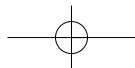
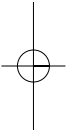
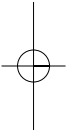
- ✓ Le Parlement joue un rôle capital pour ce qui est de la déclaration et de la levée de l'état d'urgence ou de l'état de guerre (voir chapitre 18).
- ✓ Les principes de la bonne gouvernance (voir encadré N°4) et l'état de droit s'appliquent à toutes les branches du Gouvernement, et donc au secteur de la sécurité.
- ✓ Les personnels du secteur de la sécurité sont individuellement responsables devant les tribunaux judiciaires en cas de violation des lois nationales et internationales (relatives aux crimes et délits).
- ✓ Les organismes du secteur de la sécurité sont politiquement neutres.

**Encadré N°4**

**De l'importance de la bonne gouvernance pour le contrôle démocratique du secteur de la sécurité**

«La bonne gouvernance est caractérisée par des décisions prévisibles, ouvertes et éclairées, des fonctionnaires respectueux de leur déontologie et soucieux du bien public, par l'état de droit, des procédures transparentes et une société civile forte et qui participe à la chose publique. La mauvaise gouvernance, quant à elle, se caractérise par l'arbitraire des décisions, une fonction publique échappant à tout contrôle, des systèmes juridiques injustes ou non appliqués, un Exécutif qui abuse de ses pouvoirs, une société civile à l'écart des affaires publiques et une corruption effrénée».

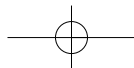
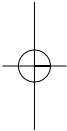
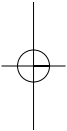
*Source: World Bank. 1994. Governance: The World Bank's Experience Washington*

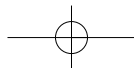
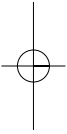
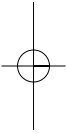




## Section II

# Contrôle parlementaire de la politique de sécurité nationale





# Définir une politique de sécurité nationale

## Les ingrédients

La politique de sécurité nationale énonce la conception d'un gouvernement en la matière et la manière dont il entend obtenir la sécurité. Toute politique de sécurité nationale implique un certain nombre de décisions majeures touchant à la sécurité extérieure et intérieure de l'Etat et de la société. Elle se fonde sur une conception donnée, fixe des orientations pour la doctrine militaire et elle est en général définie dans le cadre des réglementations internationales et régionales auxquelles l'Etat adhère. On peut donc dire qu'elle ne procède pas simplement de la perception des besoins et priorités en matière de sécurité nationale mais qu'elle est affectée par de nombreux facteurs, pressions et engagements extérieurs. Dans tous les cas, elle doit répondre aux valeurs et principes énoncés par la Constitution du pays.

### Encadré N°5

#### Questions concernant la politique de sécurité nationale

Lors du débat et de l'approbation des documents relatifs à la politique de sécurité nationale et pendant les débats concernant leur application dans des circonstances particulières, les représentants du peuple doivent poser tout ou partie des questions suivantes:

- ✓ Contre quels types de menaces et de risques la société doit-elle être protégée? Quelles valeurs protéger? Et, partant, quel type de sécurité faut-il avoir?
- ✓ La politique de sécurité nationale implique-t-elle l'examen de nouveaux risques comme le crime organisé et le terrorisme?
- ✓ Quel degré de sécurité peut être considéré comme suffisant?
- ✓ Quels sont les meilleurs moyens permettant d'obtenir la sécurité nationale: adhésion à une alliance? Maintien de la neutralité?
- ✓ Quels types d'opérations les forces de sécurité nationale seront-elles amenées à effectuer? Opérations de défense exclusivement ou devront-elles participer à des opérations de maintien de la paix?
- ✓ Quels moyens prévoir et quels sont les secteurs qui seront mis à contribution pour atteindre le niveau de sécurité souhaité? Pendant combien de temps et dans quelles conditions?
- ✓ A quelle fréquence faudra-t-il réévaluer la politique de sécurité?



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

- ✓ Comment aligner la politique de sécurité sur les normes et principes du droit international humanitaire et des droits de l'homme?
- ✓ Quelles seront les conséquences financières et économiques et combien les contribuables seront-ils disposés à déboursier?
- ✓ Quel sera l'impact de la politique de sécurité et de sa mise en œuvre sur les relations extérieures et la stabilité régionale?
- ✓ Faire le point sur la stratégie nationale en vigueur et celle à venir en matière d'armes de destruction massive.

En règle générale, la mise en œuvre de la politique de sécurité nationale implique la participation de nombre d'organismes publics ainsi que l'établissement de textes d'orientation. Il est donc important que le pays concerné définisse une stratégie globale prenant en compte tous les acteurs et les aspects de la sécurité. Ainsi, le Gouvernement a l'occasion de traiter de tous les aspects de la sécurité dans une démarche intégrée et globale. Les risques dits «nouveaux» tels que le terrorisme et le crime international, en particulier, nécessitent un effort concerté car la lutte contre ces nouvelles menaces implique de nombreuses institutions: l'armée, le ministère des Finances, la police, les gardes-frontières et les services de renseignement.

### Importance du Parlement

Par conséquent et dans la mesure où la mission du Parlement est de représenter les intérêts et les préoccupations du peuple, tout milite en faveur d'une participation du Parlement à la définition de la politique nationale de sécurité et pour une approbation de cette politique, de façon transparente, par le Parlement:

- ✓ La politique de sécurité nationale affecte la vie, les valeurs et le bien-être des gens et ne doit donc pas être laissée au seul jugement de l'Exécutif ou des militaires.
- ✓ La politique de sécurité nationale a d'importantes conséquences sur l'avenir de l'armée et des militaires, hommes ou femmes.
- ✓ La politique de sécurité nationale a d'importantes conséquences financières et concerne donc de près les contribuables.
- ✓ Outre les aspects financiers, les mesures de sécurité peuvent restreindre les libertés des citoyens et peser sur la démocratie. Il importe donc que le parlement veille à ce que pareilles mesures soient systématiquement conformes aux normes applicables du droit international humanitaire, notamment aux quatre Conventions de Genève et à leurs Protocoles, ainsi qu'avec les normes des droits de l'homme, à savoir en particulier la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ce dernier instrument dispose qu'on ne saurait en aucune circonstance porter atteinte à certains droits. Voir également chapitres 18 à 20.



## Rôle du Parlement lors des phases de définition de la politique de sécurité nationale

S'agissant du Parlement, le débat sur la politique de sécurité nationale ne doit pas se faire en une fois mais dans le cadre d'un processus comportant quatre phases : définition, décision, mise en œuvre et évaluation. Bien entendu, il ne s'agit pas d'empiéter sur les prérogatives de l'Exécutif lors des phases de définition et de mise en œuvre de la politique, mais le processus devra être aussi transparent et participatif que possible. Il faudra rechercher le bon équilibre entre tous ceux qui ont leur mot à dire, notamment le secteur de la sécurité lui-même et le complexe militaro-industriel.

Lors de toutes les phases, les parlementaires doivent être à même d'utiliser les mécanismes dont ils disposent pour sensibiliser l'Exécutif aux préoccupations de sécurité et aux attentes des citoyens: questions orales et écrites, propositions, enquêtes, audiences devant des commissions, «livres blancs», déclarations aux ministres et administrations (voir également le chapitre 14 sur les mécanismes parlementaires appliqués au secteur de la sécurité).

### Définition

Dans tous les systèmes représentatifs, le Parlement joue un rôle limité lors de la phase de définition d'une nouvelle politique de sécurité nationale. Cette tâche incombe essentiellement aux services et organismes compétents du Gouvernement. Il n'empêche, le Parlement et les élus peuvent jouer un rôle capital en veillant à ce que la politique existante réponde aux besoins et aspirations du peuple et en exigeant la modification si nécessaire.

Idéalement, son rôle ne doit donc pas se borner à recevoir un document qu'il serait censé accepter ou rejeter. Les commissions compétentes du Parlement doivent être consultées dès le début du processus afin d'apporter leur contribution (reflétant la diversité d'opinions politiques représentées au Parlement) aux documents et aux textes de lois en préparation. Ainsi, la représentation nationale est non seulement à même de relayer les préoccupations du peuple dès le début du processus, mais elle suscite une atmosphère et des débats plus positifs au Parlement lors de la présentation du document pour approbation. Les intérêts supérieurs du pays doivent l'emporter sur les jeux de pouvoirs entre la majorité et l'opposition au Parlement et ne doivent pas empêcher une lecture démocratique du document de sécurité nationale. Dans cet esprit, le Parlement doit être capable de proposer des modifications aux documents.

### Les décisions

Le Parlement peut et doit jouer un rôle important lors de la phase de décision, d'autant que le document de politique en matière de sécurité nationale, une fois remis au Parlement, devient sa «propriété» et relève dès lors de sa responsabilité directe. Le Parlement doit donc disposer d'un laps de temps suffisant pour l'étudier de façon approfondie et ne saurait accepter d'être «bousculé».

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Le Parlement peut décider d'approuver une nouvelle politique et les textes de loi proposés par le Gouvernement ou de les rejeter en demandant des modifications. Encore une fois, le Parlement doit anticiper lors de cette phase et exercer une influence, en proposant des modifications s'il n'est pas satisfait du document soumis. Les principales questions devant être posées lors des débats et des décisions parlementaires ont été énumérées au début du présent chapitre.

Lors de cette phase, c'est par le biais des affectations budgétaires que le Parlement peut le plus exercer son influence (pour plus d'informations, se reporter à la section VI sur les ressources financières). La représentation nationale peut considérablement accroître son influence en chargeant ses commissions compétentes d'organiser un débat et un vote séparés sur chaque affectation budgétaire touchant à la sécurité et sur le budget global de la sécurité. Les programmes de défense doivent être définis suffisamment à l'avance pour être examinés et ils doivent être clairement liés aux impératifs budgétaires.

Le Parlement peut aussi peser sur le processus en mobilisant ou en renforçant le soutien des citoyens et en veillant à la légitimité de la politique adoptée en fin de compte. La transparence lors des débats parlementaires sur les questions de sécurité revêt donc la plus haute importance. Il faut que les citoyens et les médias puissent être informés des débats et des audiences parlementaires.

### **Mise en œuvre**

La responsabilité du Parlement en matière de sécurité nationale ne prend pas fin avec l'adoption du document, ni même du budget y afférent. A partir de ce moment, il convient au contraire de renforcer nettement le contrôle et les fonctions de vérification de cette institution. En effet, lors de la phase de mise en œuvre, il appartient au Parlement d'examiner les activités du gouvernement en recourant à tous les outils dont il dispose (voir chapitre 14) et en s'appuyant sur les autres institutions de contrôle (la Cour des comptes, par exemple, voir chapitre 24). Le Parlement peut exercer son influence par les décisions qu'il prend en matière d'affectations budgétaires. Il lui incombe également d'évaluer les compétences professionnelles et techniques des cabinets d'audit chargés de vérifier les résultats et la conformité.

Le Parlement peut intervenir lors des changements ou des crises majeures car il doit alors approuver les mesures prises par le Gouvernement. Exemples: l'envoi de troupes à l'étranger (voir chapitre 22) ou la déclaration de l'état d'urgence (chapitre 18). En outre, le Parlement peut intervenir lorsque le Gouvernement commet des erreurs graves. Dans ce cas, il est d'usage que le Parlement pose des questions et, dans les situations les plus extrêmes, il peut ordonner une enquête spéciale.

### **Evaluation et mises à profit des leçons apprises**

Dans un cadre démocratique, le Gouvernement est tenu d'évaluer sa politique et de présenter les résultats de cette évaluation au Parlement, en termes qualitatifs et quantitatifs. Pour le Parlement, cette évaluation doit systématiquement comprendre un audit (chiffres et résultats) de la mise en œuvre des affectations budgétaires y

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

afférentes. Même si cette procédure se déroule après coup, elle peut toujours être prise en compte lors de la confirmation de la politique existante ou de la définition d'une nouvelle politique. Lorsque la société civile est dynamique, les ONG procèdent à leurs propres évaluations. Citons par exemple l'évaluation des missions de paix, des systèmes d'armes majeurs et coûteux ainsi que des systèmes de personnel relevant du ministère de la Défense (surtout la conscription). Les parlements peuvent également charger des consultants de procéder à des audits de performance spéciaux.

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Politique de sécurité

- ▷ Veiller à ce qu'il y ait un lien logique entre la politique de sécurité nationale, les doctrines opérationnelles, les plans de défense et les impératifs budgétaires.
- ▷ S'il y a lieu (notamment après comparaison avec les politiques mises en œuvre par d'autres pays dans des circonstances comparables) poser des questions au Parlement concernant l'opportunité et/ou la nécessité d'une remise à jour de la politique de sécurité à la lumière de l'évolution récente sur le terrain: voir section I sur l'évolution des politiques et des acteurs en matière de sécurité.
- ▷ Le Parlement doit légiférer sur le processus de définition, de décision, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique de sécurité nationale, précisant son propre rôle lors des quatre phases du cycle.

### Questions à poser

- ▷ Faire en sorte que, lors du processus de définition ou de redéfinition de la politique de sécurité nationale, la plupart des questions énumérées dans l'encadré N°5 intitulé «Questions concernant la politique de sécurité nationale» soient traitées.

# Politique de sécurité nationale et règles internationales

## Principes internationaux

Les traités internationaux limitent et, parfois, élargissent les options lorsqu'il s'agit de définir les politiques de sécurité nationales. La plupart des pays, étant membres des Nations Unies, sont tenus de respecter les Articles 2.3 et 2.4 de la Charte des Nations Unies, qui stipulent:

*«Les membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.»*

*«Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.»*

En outre, un certain nombre de principes coutumiers internationaux offrent un cadre de référence. La déclaration 2625 (XXV) de l'Assemblée générale concernant les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats (1970) est considérée comme une interprétation authentique de la Charte et donc comme un texte contraignant pour tous les Etats membres. Dans cette déclaration les huit principes indivisibles suivants, d'égale valeur, sont énumérés :

- Principe I:** S'abstenir de la menace ou de l'emploi de la force.
- Principe II:** Règlement pacifique des litiges internationaux.
- Principe III:** Inviolabilité des frontières et de l'intégrité territoriale des Etats.
- Principe IV:** Droit des peuples à l'autodétermination et à vivre en paix sur leur propre territoire à l'intérieur de frontières internationalement reconnues et garanties.
- Principe V:** Egalité souveraine des Etats et non-intervention dans les affaires intérieures.
- Principe VI:** Respect des droits de l'homme.
- Principe VII:** Coopération entre Etats.
- Principe VIII:** Accomplissement en bonne foi des obligations contractées aux termes du droit international.

## Traités multilatéraux sur la sécurité et la défense

Il existe un large éventail de traités multilatéraux en matière de sécurité. On peut les subdiviser comme suit (cette énumération n'est pas exhaustive mais elle ne vise qu'à donner quelques exemples de traités relevant de chaque catégorie):

**Traité réglementant la sécurité mondiale:** Charte des Nations Unies.

**Traités internationaux relatifs au droit international humanitaire et qui régissent les conflits armés internationaux et non internationaux:** Quatre conventions de Genève, 1949, y compris deux protocoles additionnels, 1977.

**Traités internationaux concernant les divers types d'armements avec leurs régimes:** Traité anti-missile balistique, Traité sur la réduction des armes stratégiques, Convention sur les mines terrestres, Traité de Tlatelolco, etc.

**Traités internationaux portant création d'organisations régionales qui touchent en partie aux questions de sécurité:** Charte de l'Organisation des Etats américains, Traité de l'Union européenne, Acte final de la CSCE – CSCE/OSCE, Acte constitutif de l'Union africaine.

**Accords régionaux de coopération militaire et d'assistance mutuelle en matière de défense:** Traité de l'OTAN, Accord «Partenariat pour la paix», Traité de l'UEO, Traité interaméricain d'assistance réciproque.

Le but, lorsque des Etats ratifient des traités de sécurité internationale, est de définir des principes de comportement international visant à renforcer la sécurité internationale et régionale et d'améliorer leur coopération bilatérale et multilatérale. C'est normalement l'Exécutif, par le truchement du ministère des Affaires étrangères, qui conduit le processus de négociation.

## Accords bilatéraux ou traités d'amitié, de coopération et d'assistance militaire mutuelle

Les accords bilatéraux sont l'un des éléments qui délimitent la politique de sécurité d'un Etat; ils jouent même un rôle central. En l'occurrence deux Etats parties seulement participent au processus, ce qui permet de négocier les dispositions de ces traités de manière à les adapter aussi étroitement que possible aux valeurs, aux circonstances et aux besoins propres aux pays concernés. Les traités de réduction des armes stratégiques (START) entre l'ex-Union soviétique et les Etats-Unis en sont un exemple.

Ce type de traités a servi non seulement à exprimer une volonté d'amitié et de non-agression (exemple : le traité bilatéral d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle signé par la Russie et l'Arménie en août 1997), mais aussi à définir certains cas pratiques de coopération militaire, avec parfois la permission de déployer des troupes et des armements en territoire étranger. Pendant les années 90, la Russie a ainsi signé plusieurs traités bilatéraux de coopération militaire avec les autres anciennes républiques de l'URSS.

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Ces traités peuvent aussi prévoir une assistance militaire concrète en cas de besoin. A cet égard, la charte relative au partenariat démocratique de 1994 peut être considérée comme un prolongement de l'accord Etats-Unis-Kazakhstan de 1992 qui avait ouvert la voie aux relations militaires bilatérales.

Dans l'ensemble, les traités bilatéraux peuvent être considérés comme un outil permettant de préciser les contours de la politique de sécurité extérieure, de renforcer les relations amicales avec d'autres pays et de résoudre des problèmes concrets. Généralement, les parlements sont davantage impliqués lorsqu'ils approuvent pareils traités et ils ont plus la possibilité de suggérer des modifications au texte (à négocier ensuite par l'Exécutif) que dans le cas des traités multilatéraux classiques de sécurité.

## Importance de la participation du Parlement et des citoyens

Dans les pays où la participation des citoyens et du Parlement au processus de ratification des traités internationaux n'est pas courante, elle doit être encouragée car elle contribue à mobiliser le soutien des citoyens. En principe, dans une démocratie, l'Exécutif ne peut conclure de traités ou d'accords bilatéraux secrets sans en référer au Parlement et avant d'avoir obtenu son consentement. Les accords internationaux touchant à la souveraineté, au territoire et au statut international du pays doivent, sans l'ombre d'un doute, donner lieu à un débat et une approbation parlementaires.

Dans certains pays, comme la Suisse, les grands traités font l'objet d'un référendum populaire. Cette procédure permet de garantir la participation de la société civile en cas de changements majeurs dans la politique extérieure du pays. En Suisse, le référendum populaire (voir encadré N° 6) précède la ratification.

### Encadré N° 6

#### Démocratie directe et ratification des traités internationaux et des autres accords majeurs: le cas de la Suisse

En Suisse, le Parlement fédéral, le Conseil fédéral (gouvernement) et la population prennent part au processus de ratification des accords internationaux. Les accords importants pour le pays font non seulement l'objet d'un débat parlementaire, mais aussi d'un débat public. La société peut exprimer son opinion sur les accords négociés, par le biais du référendum. En outre, la société, toujours par voie référendaire, peut donner mandat au Conseil fédéral, l'habilitant à commencer ou à arrêter les négociations sur des accords. Un référendum est nécessaire lorsque le Gouvernement souhaite adhérer à «une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale» (Article 140.b de la Constitution fédérale).

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Négociations sur un traité

- ▷ Veiller à ce que le Parlement/ses commissions compétentes:
  - soient associés au processus de négociation, notamment par la présence de parlementaires des différentes formations politiques au sein de l'équipe de négociateurs, en qualité de membres.
  - se fassent conseiller par la société civile, notamment par les organisations d'analyse et de sensibilisation compétentes sur les questions posées.
  - puissent présenter leurs points de vue de façon officielle et en temps voulu au Gouvernement de manière à ce que les préoccupations et les aspirations du peuple soient prises en considération.

### Analyse d'impact

- ▷ Veiller à ce que le Parlement obtienne une analyse détaillée de l'impact potentiel (à moyen et long terme) sur les plans politique, économique, social, environnemental, etc., d'un traité et qu'il puisse en débattre.

### Ratification

- ▷ S'assurer que le Parlement est saisi en temps voulu d'une demande de ratification du traité.
- ▷ S'assurer de la cohérence entre le traité devant être ratifié et la législation nationale en modifiant certaines dispositions de cette dernière ou, si nécessaire et possible, en insérant une clause de réserve ou d'interprétation concernant l'accord international.

### Révision des clauses de réserve et des clauses interprétatives

- ▷ Veiller à ce que les réserves et les clauses interprétatives insérées par votre pays restent valables lors des révisions périodiques de la politique de sécurité nationale.

## Rôle de la société civile et des médias

Le secteur de la sécurité devient de plus en plus étendu et complexe. Il pose donc des difficultés certaines pour les parlements qui n'ont pas toujours les moyens et les personnels spécialisés susceptibles de les aider à contrôler efficacement ce type d'activités. De nombreux organismes ont donc été créés pour aider la représentation nationale à jouer son rôle, sachant que celle-ci conserve la responsabilité suprême puisque c'est devant elle que le Gouvernement doit rendre des comptes. La société civile et les médias peuvent contribuer à l'examen, par le Parlement, du secteur de la sécurité dans un cadre défini par le Parlement.

### La société civile

L'expression société civile recouvre les organisations et associations autonomes qui se créent entre les institutions de l'Etat, d'une part, et la vie privée des personnes physiques et des collectivités, d'autre part. On y trouve un large éventail d'associations bénévoles et de mouvements sociaux, c'est-à-dire une large gamme d'organisations et de groupes représentant divers intérêts sociaux et types d'activités. Dans les paragraphes qui suivent nous allons essayer de montrer pourquoi la société civile a un rôle à jouer pour garantir la transparence du secteur de la sécurité, ce que ce rôle recouvre et la manière dont la société civile contribue au contrôle parlementaire.

### Société civile et démocratie

La société civile est un élément important du processus de démocratisation dont elle est aussi l'expression. Elle est de plus en plus active dans le fonctionnement des démocraties établies. Elle rappelle aux responsables politiques qu'il leur faut tenir compte d'une foule de demandes et d'intérêts concurrents lorsqu'ils décident des dépenses publiques et des politiques de l'Etat. On peut donc dire qu'une société civile vigoureuse est l'une des conditions de base de la démocratie. Elle peut se poser en contrepouvoir face à l'Etat, résister aux tendances autoritaires et, de par sa nature pluraliste, empêcher que l'Etat ne devienne l'instrument de tels ou tels intérêts ou groupes.

### La société civile et le secteur de la sécurité

Plusieurs groupes au sein de la société civile, tels que les établissements universitaires, les cercles de réflexion, les ONG spécialisées dans les droits de l'homme, peuvent peser sur les décisions et politiques concernant le secteur de la sécurité.

Les gouvernements peuvent encourager les ONG à participer au débat public sur la sécurité nationale, les forces armées, la police et les services de renseignement, sachant que pareil débat accroît la transparence du Gouvernement.



## Rôle et contributions propres des organisations non gouvernementales et des instituts de recherche dans le secteur de la sécurité

Les organisations non gouvernementales (ONG) sont généralement des organismes privés à but non lucratif visant à représenter les aspirations sociales et les intérêts dans certains domaines. Quant aux instituts de recherche, ils peuvent être soit des ONG indépendantes des pouvoirs publics, soit au contraire liés à ces derniers, par exemple en raison de financements publics.

Les ONG et instituts de recherche peuvent renforcer le contrôle démocratique et parlementaire du secteur de la sécurité:

- ✓ En diffusant des analyses et des informations indépendantes sur le secteur de la sécurité, les affaires militaires et les questions de défense auprès du Parlement, des médias et de l'opinion publique.
- ✓ En contrôlant et en encourageant le respect de l'état de droit et des droits de l'homme dans le secteur de la sécurité.
- ✓ En inscrivant dans l'ordre des priorités politiques les questions de sécurité importantes pour la société dans son ensemble.
- ✓ En renforçant les compétences et les capacités du Parlement grâce à des cours et séminaires de formation.
- ✓ En donnant un point de vue d'experts indépendants sur la politique du Gouvernement en matière de sécurité, de budgets de défense, de marchés publics et de choix y afférents, en suscitant un débat public et en formulant d'autres options.
- ✓ En faisant connaître les réactions aux décisions en matière de sécurité nationale et à la manière dont ces décisions sont mises en œuvre.
- ✓ En éduquant les citoyens et en facilitant les débats pluralistes dans le domaine public.

Les interventions de la société civile en Amérique latine illustrent, on ne peut mieux, la diversité des rôles assumés par les ONG et par les centres de recherche pour renforcer le contrôle du secteur de la sécurité (voir Encadré N°7).

### Encadré N° 7

#### La société civile en Amérique latine: Une illustration pratique du rôle et de l'importance des organisations de la société civile

Nombre de groupes de la société civile se sont constitués en Amérique latine vers la fin des années 80 et dans les années 90 dans le but d'améliorer le dialogue entre civils et militaires à un moment où des gouvernements civils récemment élus tentaient de restructurer les forces armées. Le dialogue ainsi lancé a permis de rompre l'isolement des forces armées et d'ouvrir un processus d'échanges professionnels entre sociétés civiles, élus et officiers supérieurs. Depuis, ces groupes ont assumé un rôle plus important, apportant des savoir-faire et une assistance technique précieuse et civile sur les questions de sécurité et de défense, assumant toujours plus de responsabilités dans le contrôle des politiques et budgets de l'armée.



## UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003

### Exemples

Nous prendrons l'exemple du groupe argentin *SER en 2000*. Fondé après la tentative de coup d'Etat militaire de 1990, *SER en 2000* se voulait au début un espace de dialogue entre les représentants de la société civile, des partis politiques et de l'armée. Ce dialogue permettra à *SER en 2000* d'apporter une contribution civile à la conception et la rédaction de lois essentielles qui constitueront le cadre de la politique de défense.

Autre exemple, la République dominicaine où des experts civils en matière de sécurité et de défense appartenant au FLACSO ont coopéré avec les militaires à la formulation d'un projet de loi visant à réformer la police. Ils ont ensuite conseillé l'Exécutif et le Congrès au moment de l'examen de ce projet de loi.

Beaucoup de groupes latino-américains œuvrent, en étroite collaboration avec les commissions parlementaires de la défense et de la sécurité, à l'amélioration des capacités humaines et techniques afin que les parlements concernés puissent mieux contrôler les fonctions des militaires.

Le groupe péruvien *Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos* (IDEPE) forme les membres du congrès et leurs personnels appartenant à la commission de défense, à l'élaboration et à la gestion des budgets militaires. Au Guatemala, le FLACSO a aidé le congrès à analyser et examiner plusieurs lois touchant à l'armée et portant notamment sur la réforme des services de renseignements et du service militaire.

### Manque de savoir-faire civil

Le savoir-faire civil dans les domaines de la défense et de la sécurité est encore insuffisant en Amérique latine. Ce déficit d'experts civils diminue l'efficacité des institutions exécutives et législatives censées contrôler l'armée. A court terme, cependant, les organisations de la société civile peuvent combler les lacunes en aidant les institutions de l'Etat et en assurant la formation d'un cadre de plus en plus important de citoyens.

### Réseau

A cette fin, *SER en 2000* vient de fonder un réseau régional de groupes de réflexion et d'organisations non-gouvernementales spécialisées dans la sécurité et la défense. Ce réseau, RESDAL ([www.ser2000.org.ar](http://www.ser2000.org.ar)) s'est doté d'une base de données regroupant des informations et des textes de lois sur la sécurité et la défense et il propose aux civils des programmes de recherche et la possibilité de visiter l'organisation.

Source: Chris Sabatini, *National Endowment for Democracy, Washington, 2002*

## Les médias

Les médias indépendants aident en général les citoyens et leurs représentants politiques en éclairant les décisions. Ils contribuent au contrôle des trois pouvoirs et peuvent déterminer la teneur et la qualité des questions posées lors des débats publics. Par leur action, ils influent en fin de compte sur le Gouvernement, les entreprises, les instituts de recherche et la société civile. Ainsi, des médias libres sont l'un des piliers de la démocratie. L'encadré N° 8 évoque les problèmes redoutables auxquels peuvent être confrontés les journalistes qui essaient de critiquer leur gouvernement. La garantie de la sécurité des journalistes est donc une condition *sine qua non* de la liberté de la presse.

**Encadré N°8****Guerres d'un nouveau genre: menaces sur la liberté de la presse**

«Près du tiers des habitants de la planète vivent encore dans des pays où la liberté de la presse n'est purement et simplement pas reconnue. (...) Il convient de surcroît, en ce domaine, de faire une distinction entre ceux ou celles qui sont tués dans des zones d'insécurité ou de combats et qui ne sont pas particulièrement visés en tant que journalistes et ceux ou celles qui sont délibérément abattus pour avoir mené des enquêtes ou publié des articles sur des sujets sensibles, pour avoir dénoncé des mesures arbitraires, des malversations, des injustices, des crimes, des trafics. La nature nouvelle de conflits qui ne voient plus s'affronter des armées régulières mais des combattants luttant pour des intérêts ethniques, idéologiques, religieux ou tout simplement mafieux, rend de plus en plus périlleuse leur couverture par les reporters. Les morts ou les blessures ainsi survenues ne sont pas pour autant toujours purement accidentelles. Il arrive que les belligérants, même appartenant à des armées régulières, prennent délibérément pour cible des témoins gênants»

*Source: rapport annuel 2002, Reporters sans frontières*

Dans les pays où les médias ne sont pas indépendants des institutions de l'Etat, ils peuvent être aisément exploités à des fins de propagande. Dans ce cas, les médias ne peuvent certainement pas servir la transparence ni contribuer au contrôle démocratique du secteur de la sécurité.

Avec l'Internet, les citoyens peuvent désormais accéder sans difficulté à une très grande quantité d'informations officielles. Il y a, depuis une dizaine d'années, une tendance générale vers un surcroît de transparence et l'accès à l'information officielle s'est considérablement développé. Une tendance à encourager car elle contribue à éclairer les citoyens, elle améliore la qualité du débat public sur les questions importantes et sert en fin de compte la gouvernance. Mais l'Internet présente aussi un inconvénient dans la mesure où des groupes extrémistes peuvent s'en servir pour propager le racisme et l'antisémitisme. Dans certains conflits récents, d'autres moyens d'information, notamment des stations de radio, ont fourni une plate-forme à de tels groupes extrémistes contribuant ainsi à susciter un climat de haine entre divers groupes de la société.

**Collecte et diffusion de l'information sur les questions de sécurité**

Ne serait-ce qu'à des fins de démocratie et de bonne gouvernance, les médias ont le droit de collecter et de diffuser des informations sur des questions de sécurité qui servent l'intérêt général mais ils ont aussi la responsabilité de fournir des informations conformes aux normes de vérité, d'exactitude et d'équité.

Ils peuvent ainsi aider le Gouvernement et le Parlement à expliquer leurs décisions et politiques aux citoyens sachant que ces derniers ont le droit d'être informés et de participer en connaissance de cause au processus politique. Par exemple, les médias servent le droit de savoir des citoyens en publiant des informations sur ceux qui détiennent des postes publics dans le domaine de la sécurité, sur le type de politique de sécurité adoptée, le déploiement de troupes à l'étranger, la doctrine militaire, les marchés publics, les traités et autres accords sur lesquels se fondent ces marchés, les personnes qui s'en occupent, les problèmes de sécurité à anticiper et les débats y afférents. Cependant, il arrive que les médias soient soumis à la censure ou qu'ils s'imposent une autocensure sur certaines informations confidentielles.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

## Législation sur les médias et sur les questions de sécurité

Tous les pays se sont dotés de lois sur la liberté de la presse. Ce principe est inscrit dans l'Article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui stipule:

*«Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit»*

Certes, il n'existe pas de dispositions internationalement convenues sur la manière d'instaurer et de protéger cette liberté, mais le principe international ci-dessus est énoncé sans restriction. Il ne prévoit aucune limitation possible, fut-elle d'ordre général et justifiée par des considérations de sécurité.

### Encadré N° 9

#### Liberté de la presse après le 11 septembre 2001

La Journée mondiale de la liberté de la presse est célébrée, chaque année, le 3 mai. Pour l'année 2002, cette journée internationale était centrée sur les conséquences sur la liberté de la presse, que pourraient avoir les mesures prises par divers pays en vue de renforcer la sécurité nationale et internationale à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001.

«Il y a une tension incontestable entre l'exercice des libertés fondamentales et la nécessité d'une plus grande sécurité face au terrorisme mais tout l'intérêt d'une campagne anti-terroriste est de garantir nos libertés», a déclaré M. Koïchiro Matsuura, Directeur général de l'UNESCO.

*Source: Le Monde des Parlements, N° 6, mai 2002, UIP.*

## Communication entre le Parlement et les citoyens sur les questions de sécurité

Le contrôle démocratique n'est efficace, en tant que principe de bon gouvernement, que si les citoyens sont sensibilisés aux grandes questions débattues au parlement. L'efficacité de la communication publique sur les questions de sécurité est fonction de l'abondance et de l'exactitude des informations publiées tant par le gouvernement que par le parlement. D'ailleurs, le Parlement se doit de veiller à ce que les informations fournies aux citoyens soient d'une qualité suffisante pour que ces derniers appréhendent correctement les affaires en cours et les décisions prises au Parlement.

### Des documents accessibles aux citoyens

Pour veiller à ce que les citoyens soient correctement informés, le Parlement peut, entre autres, en coopération avec le Gouvernement ou seul, mettre à la disposition des citoyens, sur support papier et/ou par le biais de son site Web, diverses informations et des documents sur les questions de sécurité.

**Encadré N° 10****Sites Web parlementaires**

Au mois de mai 2002, on comptait 244 chambres parlementaires dans 180 pays (64 parlements comportent deux chambres). L'UIP dénombre 165 sites Web parlementaires dans 128 pays (il arrive qu'une chambre dans un parlement bicaméral ait son propre site Web). Les *Principes directeurs relatifs au contenu et à la structure des sites Web parlementaires* adoptées par le Conseil de l'UIP en mai 2000 sont accessibles sur le site Web de l'UIP: <http://www.ipu.org>.

Exemples d'information sur les questions de sécurité pouvant faire l'objet de publications, de préférence dans des versions faciles d'accès:

- ✓ Documents d'importance stratégique, notamment la politique de sécurité nationale.
- ✓ Budget de la défense (hors fonds secrets).
- ✓ Communiqués de presse concernant les débats, décisions, propositions, textes de loi majeurs, etc., au Parlement sur le secteur de la sécurité.
- ✓ Procès-verbaux de tous les débats et réunions parlementaires (commissions) sur les questions de sécurité (sauf pour les réunions à huis clos), avec des rapports sur l'objet et la portée de ces séances à huis clos.
- ✓ Publications relatives aux enquêtes parlementaires sur les questions de sécurité.
- ✓ Rapports ou bilans parlementaires annuels sur le fonctionnement de toutes les forces de sécurité.
- ✓ Rapports du Médiateur ou de la Cour des comptes sur le secteur de la sécurité, sachant que le Médiateur ne sera pas toujours autorisé à rendre public des rapports sur certaines enquêtes spéciales mais qu'il devra les soumettre à des comités restreints. Le Gouvernement devra informer sur toute action entreprise sur la base des rapports du Médiateur ou de la Cour des comptes au Parlement.
- ✓ Information sur les accords multilatéraux et bilatéraux.
- ✓ Information sur la manière dont des parlementaires ou des formations politiques siégeant au Parlement ont voté sur des questions de sécurité (budget, adhésion à des alliances internationales, questions relatives à la conscription, marchés publics).
- ✓ Lois sur la liberté de l'information.

**Associer les citoyens au travail parlementaire**

L'information à sens unique (du Parlement ou du Gouvernement vers les citoyens) ne suffit pas. Le Parlement doit donner aux citoyens la possibilité de communiquer avec lui sur les questions de sécurité. La communication dans les deux sens est importante pour les raisons suivantes:

- ✓ Elle garantit la participation et un contrôle permanent de la part des citoyens.
- ✓ Elle accroît la confiance des citoyens dans le fonctionnement du Parlement.
- ✓ Elle permet de contrôler éventuellement les mauvaises gestions (par exemple par le biais du Médiateur).
- ✓ Elle mobilise le soutien des citoyens et donne de la légitimité aux lois et aux politiques du Gouvernement, ce qui accroît la stabilité démocratique.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

La communication dans les deux sens peut être renforcée par des services d'information et des audiences parlementaires, des débats télévisés et des lettres d'information électronique conçues spécialement à l'intention des membres des commissions par le service d'analyse parlementaire, etc.

**Encadré N° 11****Les parlements et les médias**

«11. L'Assemblée invite les parlements nationaux à étudier d'urgence des mesures destinées:

- i. A assurer une plus grande ouverture du travail parlementaire, y compris aux réunions des commissions, et à considérer que cette question ne relève pas simplement de la politique de communication, mais qu'elle constitue une priorité politique ayant une incidence directe sur le fonctionnement de la démocratie.
- ii. A mieux utiliser les méthodes classiques de communication et les nouvelles technologies de l'information, notamment:
  - a. En offrant aux médias et tout particulièrement aux journalistes couvrant l'actualité parlementaire les meilleures conditions de travail possibles.
  - b. En assurant la diffusion rapide d'informations sur les débats, y compris par la diffusion rapide des procès-verbaux et des comptes rendus de séance.
  - c. En créant des services en ligne permettant une communication électronique directe avec le public et les journalistes.
  - d. En fournissant l'accès sans restriction aux documents parlementaires, de manière à pouvoir encourager le débat public avant le vote d'un texte de loi.
- iii. A faire appel aux conseils de spécialistes de la communication.
- iv. A rendre plus accessibles les textes juridiques aux lecteurs non spécialisés.
- v. A prendre les mesures nécessaires pour mieux se situer dans le débat politique, en recherchant, par exemple, les cas où la procédure peut être allégée pour accélérer la prise de décisions.
- vi. A promouvoir au sein des services d'information et de communication l'élaboration de dossiers de présentation des lois qui tiennent compte de leurs spécificités pour les milieux journalistiques et professionnels particulièrement concernés.
- vii. A organiser des séminaires pour les journalistes concernés par l'activité parlementaire afin de les familiariser avec les procédures législatives et les travaux parlementaires, et pour améliorer leurs connaissances des relations entre les parlements et les institutions internationales. Les journalistes travaillant pour des journaux locaux ou régionaux ainsi que pour des magazines devraient bénéficier d'une attention particulière.
- viii. A créer sur Internet des réseaux de communication qui permettent aux citoyens de communiquer de manière interactive, aussi bien avec les élus qu'avec les services d'information des parlements.
- ix. A étudier les moyens d'encourager la création de chaînes télévisées indépendantes consacrées à l'activité parlementaire, comme c'est le cas dans un certain nombre de pays européens, aux Etats-Unis et au Canada.
- x. A aider, par des mesures fiscales ou autres, les médias soucieux d'assurer, en toute indépendance, une information de qualité, qui sont menacés de disparition par les lois du marché».

*Source: Résolution 1142 (1997) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de L'Europe*

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

La participation des citoyens est importante pour la stabilité démocratique à long terme d'un système. Le degré de participation varie d'un pays à l'autre. Certains parlements permettent au public d'assister aux réunions des commissions, ce qui peut être très intéressant pour les activités des ONG ou pour des particuliers concernés par le processus législatif. Certes, cette participation ne donne pas aux personnes qui assistent aux réunions des commissions le droit d'intervenir, mais leur simple présence est déjà précieuse.

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### **Contribution à la politique de sécurité par des acteurs non institutionnels**

Veiller à ce que des mécanismes permettent au Parlement de bénéficier de la contribution des représentants de la société civile lors de ses travaux sur des questions de sécurité ou des questions connexes.

A cette fin, et s'il y a lieu, promouvoir l'adoption de lois autorisant des institutions compétentes, des ONG et des médias à contribuer aux travaux des commissions parlementaires compétentes en matière de sécurité et sur les questions connexes.

### **Sensibilisation de l'opinion publique**

Faire en sorte que le Parlement ait une politique active en matière de relations publiques sur les décisions qu'il prend dans le domaine de la sécurité ainsi que sur le processus des décisions y afférentes.

### **La relation entre la sécurité et la liberté de la presse**

Veiller à ce que la liberté de la presse soit maintenue, en droit et en fait, pour ce qui touche aux questions de sécurité et que toute restriction imposée ne viole pas les principes des droits de l'homme.

Veiller à ce qu'une législation idoine sur la liberté d'information soit en place.

# L'égalité entre hommes et femmes dans la politique de sécurité

L'égalité entre hommes et femmes n'a acquis droit de cité que récemment. Elle est désormais considérée comme un important paramètre, y compris dans les questions de sécurité, non seulement parce que l'écrasante majorité des victimes des conflits armés, notamment les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur des frontières, sont des femmes et des enfants, mais aussi parce que les femmes – qui représentent plus de la moitié de la population mondiale – ont des droits égaux à ceux des hommes et un apport non négligeable à la résolution des problèmes de sécurité. Faire appel aux talents et aux connaissances des femmes, c'est favoriser des réponses aux problèmes de sécurité davantage centrées sur le côté humain et plus conformes à une approche humaine de la sécurité, bref des solutions plus durables. C'est la raison pour laquelle, dès lors qu'on a le souci de l'égalité hommes/femmes dans ce domaine, il convient d'agir à deux niveaux. Tout d'abord, la politique de sécurité doit traiter en priorité les questions où l'égalité entre les sexes est « sensible ». Des solutions possibles doivent être présentées et des structures mises en place pour garantir le respect des droits et des intérêts des femmes. Ensuite, il est essentiel de promouvoir la participation des femmes à tous les niveaux de décision et dans tous les domaines touchant à la politique de sécurité.

## Les femmes et le règlement des conflits

Le règlement des conflits, le maintien et la construction de la paix ne concernent pas les seuls participants directs à des guerres ou à des conflits armés, c'est-à-dire essentiellement des hommes. Pourtant, la présence des femmes aux négociations de paix a toujours été et demeure insignifiante, alors qu'en cas de guerre ou de conflit armé, elles ont souvent dû dépasser les rôles qui leur étaient traditionnellement dévolus pour assumer des responsabilités ordinairement « masculines ». Rares sont ceux qui contestent de nos jours que les femmes apportent des savoir-faire, des perspectives et des connaissances importantes. En pratique, la participation directe des femmes aux décisions, aux règlements des conflits et aux activités de soutien à la paix, implique un changement dans la perception des rôles traditionnellement masculins et féminins dans la société et les situations de conflit.



**Encadré N°12****L'égalité hommes/femmes dans les processus de paix**

«Tout processus de paix qui ignore les besoins et les rôles des femmes est artificiel et donc voué à l'instabilité». ... «Lors des transitions après un conflit, la participation des femmes revêt la plus haute importance pour la reprise du développement social et économique. Les femmes comme les hommes sont victimes et acteurs lors des guerres et des conflits armés, mais souvent de façon différente et dans des domaines différents. Pendant les guerres, les femmes participent à de nouvelles activités et assument de nouveaux rôles, agrandissant souvent le cercle de leurs responsabilités. Pourtant, les femmes sont souvent marginalisées dans la construction de la paix après un conflit, tant dans les sociétés qui émergent d'une guerre que lors de la formulation et de la mise en œuvre de stratégies d'instauration de la paix par des structures internationales».

*Gendering Human Security: From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building, 2001, Norwegian Institute of International Affairs*

L'encadré N°13 comporte des extraits de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité de l'ONU, insistant sur la nécessité de ne plus considérer les femmes seulement comme les victimes des conflits (y compris les violences et les viols comme instrument de guerre), mais aussi comme des acteurs de la résolution des conflits, de l'instauration et du maintien de la paix à égalité avec les hommes. Pour ce faire, il faut prendre en considération les activités et les rôles aussi bien des femmes que des hommes avant, pendant et après une guerre ou un conflit armé. Cela implique la prise en compte de l'égalité entre hommes et femmes et des questions y afférentes dès le début du processus de définition des politiques, aux plans national et international et dans les lois y afférentes.

**Encadré N°13****L'égalité hommes/femmes dans les opérations et les processus de paix**

Le Conseil de sécurité (...)

7. *Prie instamment* les Etats membres d'accroître le soutien financier, technique et logistique qu'ils choisissent d'apporter aux activités de formation aux questions de parité, y compris à celles qui sont menées par les fonds et programmes compétents, notamment le Fonds des Nations Unies pour la femme, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et autres organes compétents.
8. *Demande* à tous les intéressés, lors de la négociation et de la mise en œuvre d'accords de paix, d'adopter une démarche soucieuse d'équité entre les sexes, en particulier:
  - a) De tenir compte des besoins particuliers des femmes et des petites filles lors du rapatriement et de la réinstallation et en vue du relèvement, de la réinsertion et de la reconstruction après les conflits.
  - b) D'adopter des mesures venant appuyer les initiatives de paix prises par des groupes locaux de femmes et les processus locaux de règlement des différends, et faisant participer les femmes à tous les mécanismes de mise en œuvre des accords de paix.
  - c) D'adopter des mesures garantissant la protection et le respect des droits fondamentaux des femmes et des petites filles, en particulier dans les domaines de la Constitution, du système électoral, de la police et du système judiciaire. (...)
15. *Se déclare* disposé à veiller à ce que ses missions tiennent compte de considérations de parité entre les sexes ainsi que des droits des femmes, grâce notamment à des consultations avec des groupements locaux et internationaux de femmes.

*Extraits de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée le 31 octobre 2000*

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Dans l'esprit de la résolution 1325 (2000), le Secrétaire général de l'ONU a soumis un rapport intitulé « Les femmes, la paix et la sécurité » (16 octobre 2002). Ce rapport porte sur l'impact des conflits armés sur les femmes et les petites filles, le cadre juridique international, la participation des femmes aux processus de paix, les opérations de maintien de la paix, les opérations humanitaires, la reconstruction et la réinsertion ainsi qu'au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration. Certaines des conditions qui y figurent ont été reprises dans les recommandations à la fin du présent chapitre.

## Les femmes dans les commissions de défense parlementaires

Les enquêtes mondiales successives de l'UIP sur les femmes en politique, au cours des 25 dernières années, montrent que les femmes sont encore largement sous-représentées dans les commissions parlementaires de défense quand elles n'y sont pas totalement absentes. Inutile de dire qu'elles y occupent rarement les postes de président, vice-président ou rapporteur. Une enquête effectuée par l'UIP en 1997 (*Hommes et femmes en politique: la démocratie inachevée*) montre que sur les 97 parlements qui fournissent des données sur les femmes dans les commissions parlementaires, seuls 3% ont confié la présidence de leur commission de la défense à une femme. En général, les femmes ne représentent que 18,6% des présidents de l'ensemble des commissions parlementaires. Une situation imputable à deux facteurs: tout d'abord, les parlementaires femmes sont encore très rares dans le monde (14,3% en mai 2002) ; ensuite, on estime encore trop souvent que les questions de la guerre, de la paix et de la sécurité en général sont davantage l'affaire des hommes que celle des femmes, et ce partout dans le monde. Un préjugé qui n'a que trop duré car les guerres accablent certainement l'ensemble de la population d'un Etat et les femmes davantage encore que les hommes.

## Les femmes en armes

Aux niveaux administratif, logistique et de soutien, on trouve souvent des femmes dans les forces armées de la plupart des pays, où on peut même parler d'une tradition en la matière. Cette présence féminine dans les postes de soutien est relativement importante non seulement en temps de paix mais aussi, peut-être même surtout, en cas de guerre ou de conflit armé. Par contre, dans les troupes et au niveau opérationnel cette participation est un phénomène beaucoup plus récent. Les informations sur les femmes dans l'armée sont trop rares pour que l'on puisse se faire une idée ou établir des comparaisons au plan international. L'encadré N°14 ci-dessous fournit quelques données sur la participation des femmes aux forces armées dans les Etats membres de l'OTAN.

**Encadré N° 14****Les femmes dans les forces armées: quelques exemples des pays de l'OTAN**

Pays	Nombre	% du total
Allemagne	5 263	2,8%
Belgique	3 202	7,6%
Canada	6 558	11,4%
Danemark	863	5,0%
Espagne	6 462	5,8%
Etats-Unis	198 452	14,0%
France	27 516	8,5%
Grèce	6 155	3,8%
Hongrie	3 017	9,6%
Italie	438	0,1%
Luxembourg	47	0,6%
Norvège	1 152	3,2%
Pays-Bas	4 170	8,0%
Pologne	277	0,1%
Portugal	2 875	6,6%
République tchèque	1 991	3,7%
Royaume-Uni	16 623	8,1%
Turquie	917	0,1%

Source: «Year in Review 2001»,  
Commission sur les femmes dans les forces de l'OTAN

Généralement, la participation des femmes dans le cadre de la conscription et/ou dans les unités militaires professionnelles est souvent due à une initiative des responsables politiques ou à l'évolution du secteur de la sécurité lui-même. Elle s'explique par deux phénomènes qui peuvent se produire indépendamment l'un de l'autre:

- ✓ La conviction qu'il faut mobiliser l'ensemble de la population pour protéger et promouvoir la sécurité nationale.
- ✓ Une modernisation des forces armées qui, à l'instar de n'importe quelle autre branche d'activité, sont exposées à l'évolution sociale et deviennent donc de plus en plus perméables à l'idée d'égalité entre hommes et femmes.

**Encadré N°15****Il faut que les femmes participent à la définition de la politique de sécurité pour que l'idée d'égalité fasse son chemin**

La politique de sécurité d'un gouvernement peut être évaluée du point de vue de la normalisation de l'égalité entre hommes et femmes. La nécessité de cette normalisation a été affirmée par la Quatrième Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes à Beijing, qui en a même fait une stratégie mondiale pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. L'ONU (Conseil économique et social) définit la normalisation de l'égalité entre les sexes comme «... le processus d'évaluation des conséquences pour les femmes et les hommes de toute action planifiée, y compris des lois, des politiques ou des programmes dans tous les domaines et à tous les niveaux. C'est une stratégie pour faire en sorte que les préoccupations et les expériences des femmes et des hommes constituent une dimension intégrale de la conception, de l'implantation, du contrôle et de l'évaluation des politiques et des programmes dans toutes les sphères politiques, économiques et sociétales de façon que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que les inégalités ne soient pas perpétuées. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les hommes et les femmes».

Source: Conseil économique et social de l'ONU, Conclusions 1997/2

Cette participation accrue des femmes aux forces armées permettra sans doute de passer du concept traditionnel de défense à celui d'une sécurité humaine qui favorise l'analyse, les technologies de l'information (y compris dans le système bancaire) et le travail de renseignement par rapport aux méthodes nécessitant la force physique et l'exercice. Cette tendance ouvre de nouvelles perspectives aux femmes, surtout dans les pays où femmes et hommes bénéficient à égalité de l'éducation et de la formation.

**Encadré N°16****Les nouvelles dimensions et les questions soulevées par l'entrée des femmes dans le secteur de la sécurité**

L'entrée des femmes dans le secteur de la sécurité, surtout dans l'armée et la police, soulève une question: la formation (en particulier les exercices physiques) et la discipline doivent-elles être identiques pour les hommes et les femmes?

Elle oblige également à réfléchir aux problèmes de la sexualité qui jusqu'à présent ont été strictement exclus de l'armée, d'autres organisations militaires étatiques ou de la police: les besoins et les intérêts particuliers des couples, mariés ou non, appartenant aux mêmes unités ou non, doivent être pris en considération ainsi que les questions liées à la maternité et à la paternité.

Il faudra également réfléchir au problème de l'uniforme, de son esthétique, voire de l'attrait sexuel qu'il peut présenter: les uniformes doivent-ils être identiques pour les hommes et les femmes? Doivent-ils avoir une coupe masculine en toute circonstance?

Ces aspects appellent une nouvelle réflexion. Les lois nationales, ainsi que les règlements de l'armée, d'autres organisations militaires étatiques et de la police doivent être revus et adaptés aux réalités de notre époque.

## Les femmes dans les opérations de maintien de la paix et dans les ministères de la Défense

Comme le montrent les données présentées par l'OTAN dans son rapport de l'été 2001, le nombre des femmes participant aux opérations de maintien de la paix depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale reste minime. Rares sont les pays (Canada, Hongrie, France, Pays-Bas et Portugal) qui comptent plus de 5% de femmes dans leur personnel de maintien de la paix. Pourtant, l'expérience de l'ONU montre que la présence de femmes est bien perçue par les populations concernées et qu'elles exercent une influence positive sur les résultats de l'opération, ne serait-ce que par le degré d'attention accordé aux questions d'égalité entre hommes et femmes et à la violence.

Encore plus rares sont les femmes qui accèdent au poste de ministre ou même de secrétaire d'Etat à la Défense. Une enquête mondiale de l'UIP montre qu'en mars 2000 il n'y avait que 1,3% de femmes ministres de la défense et des questions de sécurité. Elles n'étaient que 3,9% de l'ensemble des vice-ministres et autres hauts responsables ministériels, y compris les "secrétaires parlementaires" chargés de ce secteur (voir la carte mondiale publiée par l'UIP et l'ONU et intitulée *Les femmes en politique: 2000*).

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Un bilan

- ▷ Demander des données statistiques sur le pourcentage de femmes dans chacune des armes, dans les autres organisations militaires étatiques, la police et les services de renseignement, ainsi que dans les centres de formation de chacune de ces branches. Demander également des données sur le pourcentage de femmes dans les postes supérieurs et décisionnels, sans oublier leur pourcentage dans les délégations de votre propre pays aux Nations Unies, à l'OTAN et dans les autres organes internationaux qui débattent des questions de sécurité.

### Les femmes dans le règlement des conflits et la reconstruction\*)

- ▷ Dans la mesure du possible, veiller au respect de la parité dans les équipes de négociateurs.
- ▷ Veiller à ce que les accords de paix traitent systématiquement et de façon explicite des conséquences des conflits armés sur les femmes, de la contribution de ces dernières au processus de paix, de leurs besoins et priorités après le conflit.
- ▷ Faire en sorte que les connaissances, l'expérience, les capacités et les ressources développées par les femmes pendant le conflit soient mises à profit lors de la reconstruction.



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

**Les femmes dans les missions de paix \*)**

- ▷ Promouvoir la participation des femmes aux missions de paix et à la reconstruction après les conflits.
- ▷ Veiller (éventuellement, en légiférant) à ce que les personnels de maintien de la paix et autres personnels internationaux soient suffisamment sensibilisés à la culture concernée et à la nécessaire égalité entre hommes et femmes.
- ▷ S'assurer que les personnels de maintien de la paix et autres personnels internationaux coupables de violations des droits de l'homme à l'endroit de la femme soient sanctionnés.

**Gouvernement**

- ▷ S'assurer que le niveau des responsabilités exercées par les femmes et les hommes au ministère de la Défense soit équilibré, par exemple au cours des dix dernières années. Veiller à ce que les perspectives de promotion des femmes à des postes supérieurs et de responsabilité soient égales, en droit et en fait, à celles des hommes.

**Parlement**

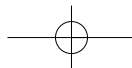
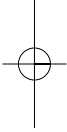
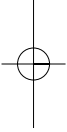
- ▷ Vérifier la composition (historique et présente) de la commission de la défense ou de la sécurité au Parlement, ainsi que le niveau des responsabilités exercées par les femmes au sein de cette commission.
- ▷ S'assurer que ladite commission se préoccupe de l'égalité entre hommes et femmes et, à défaut, l'inciter à le faire.

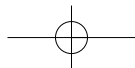
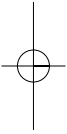
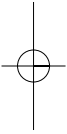
\*) Recommandations tirées du rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité, 16 octobre 2002.



## Section III

# Principales composantes opérationnelles du secteur de la sécurité







## L'armée

Cette institution existe depuis le début des temps historiques et elle est généralement considérée comme le bouclier et l'épée de l'Etat. Comme le montre l'encadré N°17, rares étaient les pays qui, au milieu de l'année 2002, n'avaient pas d'armée.

### Encadré N°17

#### Les pays sans armée

Certains pays n'ont pas d'armée, essentiellement quelques micro-Etats de l'Océanie tels que les îles Nauru, Maldives, Kiribati, Samoa, Salomon, Tuvalu, Palau et Vanuatu, ainsi que dans les Caraïbes: Saint-Vincent-et-Grenadines, St-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Dominique, Grenade. Les autres pays sans armée sont les suivants: Costa Rica, Islande, Maurice, Panama, Timor oriental, Somalie (ce dernier est en train de se doter d'une armée), Andorre, Saint-Marin et Haïti. La plupart de ces pays possède néanmoins des unités paramilitaires (notamment une garde nationale et des gardes-frontières).

### Fonctions de l'armée

L'évolution du concept de sécurité depuis la fin de la guerre froide n'a pas été sans conséquence sur les armées du monde entier. Les militaires ont été investis de nouvelles missions et doivent remplir leurs fonctions traditionnelles autrement. Aujourd'hui, les armées du monde entier sont chargées le plus souvent des cinq missions suivantes:

- ✓ Protection de l'indépendance, de la souveraineté et du territoire ou, plus généralement, des citoyens.
- ✓ Missions internationales de maintien de la paix ou d'instauration de la paix.
- ✓ Secours humanitaire en cas de catastrophe.
- ✓ Tâches de sécurité intérieure (assistance aux forces de police afin de maintenir l'ordre dans les cas exceptionnels où il est déstabilisé).
- ✓ Participation à la construction nationale (fonction sociale).

L'intervention des militaires dans ce type de domaine varie d'un Etat à l'autre, en fonction des lois nationales et de la perception qu'a le pays de sa sécurité.

### Protéger la souveraineté et la société

Malgré les mutations et les nouvelles menaces pesant sur la sécurité, la tâche traditionnelle pour les militaires, à savoir défendre le pays ou les pays alliés contre les attaques militaires étrangères, demeure la plus importante. Cette tâche ne se limite pas à la protection du territoire et de la souveraineté politique de l'Etat, elle s'étend également à la société dans son ensemble.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Depuis la fin de la guerre froide, les dirigeants politiques et militaires savent que la souveraineté nationale n'est pas seulement menacée par les armées extérieures, mais aussi par des menaces non militaires nouvelles telles que le terrorisme, les guerres civiles, le crime organisé, les cyber-attaques et la corruption (voir encadré N°1). Presque toutes les forces armées connaissent actuellement un processus de réforme du concept de défense. Comme on peut le voir dans l'encadré N°18.

**Encadré N°18****La réforme de la défense: quel en est l'objet?**

Depuis 1990, la plupart des armées ont été considérablement réformées. Une réforme dont les raisons diffèrent d'un pays à l'autre, mais qui obéit grosso modo à trois objectifs:

▷ **Démocratisation**

Dans de nombreux pays anciennement communistes ou qui sortent d'une dictature ou d'un conflit, le but de la réforme de la défense était la démocratisation afin:

- De rendre les militaires responsables devant les dirigeants démocratiquement élus, car dans le cas contraire, l'armée constitue une menace pour la démocratie.
- D'arbitrer entre les ressources consacrées aux militaires et celles nécessaires aux autres secteurs de la société.

▷ **Adaptation au nouvel environnement de la sécurité**

- Ajuster les effectifs et le budget des forces armées aux nouvelles menaces pesant sur la sécurité.
- Préparer les militaires à de nouvelles missions telles que le maintien de la paix.

▷ **Internationalisation**

Les militaires sont de plus en plus amenés à opérer hors de leur contexte national, en collaboration avec les unités d'autres pays. Cette coopération internationale peut se faire d'une manière ponctuelle, comme dans les missions de paix de l'ONU, ou sur le long terme et sur une base institutionnelle (par exemple, l'OTAN) ou dans un contexte bilatéral ou multilatéral.

- Mettre les militaires (partiellement) sous un commandement et des structures internationaux.
- Préparer les militaires à opérer avec ceux d'autres pays en adaptant leur équipement, leur formation, leur capacité linguistique, leur information et leur système de commandement et de contrôle (interopérabilité).

Exemples d'unités internationales permanentes:

- 1<sup>e</sup> corps germano-néerlandais.
- Bataillon balte (Lituanie, Estonie, Lettonie).
- Corps polono-danois-allemand.
- Bataillon multinational du Génie constitué par la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie et l'Ukraine (Bataillon "TISA").

## Contribution à la paix internationale

Les militaires participent aux missions de paix pour au moins deux raisons: tout d'abord pour éviter les conflits et empêcher les répercussions possibles sur d'autres pays, notamment la déstabilisation d'une région, les perturbations économiques et l'apparition de flux incontrôlés de réfugiés. Ensuite, pour promouvoir la sécurité humaine et protéger les populations civiles dans les régions déchirées par un conflit. La sécurité humaine, notamment l'exercice des droits de l'homme, est devenue un objectif important pour la communauté internationale car les conflits récents se sont avérés extrêmement violents et ont particulièrement affecté la population civile. La participation aux missions de paix permet, en outre, d'assurer la formation d'unités militaires et de leur donner l'expérience de scénarios réels.

## Secours humanitaires en cas de catastrophe

Tous les pays ont été frappés, ou peuvent être frappés, par des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme: tremblements de terre, inondations, incendies à grande échelle ou chute d'avions sur des zones habitées. Dans ce genre de situation, les autorités civiles demandent aux militaires de secourir les populations frappées. L'armée assume alors des tâches telles que le maintien de l'ordre, l'envoi de denrées alimentaires, les soins médicaux, etc., et elle maintient les lignes de communications et de transport. Ce type d'intervention a également pour mérite d'améliorer l'image de l'armée et de lui gagner le soutien des populations.

## Assistance aux autorités civiles en matière de maintien de l'ordre

Autres tâches dévolues à certaines armées: aider les autorités responsables du maintien de l'ordre, sachant qu'une telle utilisation des militaires n'est pas toujours bien perçue. Il arrive que les menaces soient trop fortes pour être gérées par les seules autorités civiles et la police, ce qui rend nécessaire une intervention de l'armée: attentats terroristes, crime organisé ou contrebande de drogue. Cependant, l'utilisation de l'armée pour le maintien de l'ordre civil n'est pas sans inconvénients:

- ✓ Elle peut compromettre le contrôle des militaires par les civils.
- ✓ Elle conduit inévitablement à la politisation de l'armée.
- ✓ Les militaires ne peuvent rétablir la loi et l'ordre que de façon provisoire. Ils ne peuvent faire disparaître les causes politiques, sociales et économiques profondes du conflit ou de la crise.
- ✓ Les forces armées sont entraînées au combat et non aux missions de police ou pour intervenir auprès des populations civiles du pays.
- ✓ Il y a un risque de rivalité entre police et forces armées.

**Encadré N°19****L'utilisation de l'armée dans le maintien de l'ordre en Afrique du Sud**

(...) La South African National Defence Force (SANDF) ne peut être déployée que dans les circonstances les plus exceptionnelles telles qu'une désorganisation complète de l'ordre public, dépassant les capacités des structures de la police sud-africaine, ou pour des raisons de défense nationale (...). L'utilisation interne de l'armée doit être soumise au contrôle du Parlement et conforme aux dispositions de la Constitution relatives aux droits fondamentaux. Enfin, elle doit être conforme à la législation.

*Source: "Defence in a Democracy". "Livre blanc sur la défense nationale de l'Afrique du Sud, mai 1996.*

**Fonctions sociales**

Nul ne conteste que l'armée, notamment les conscrits, contribue à l'édification de la nation dans la mesure où les jeunes (essentiellement les garçons) de toutes les régions du pays, de tous les horizons sociaux et ethniques, travaillent ensemble. Cette coopération est particulièrement importante dans les pays d'immigration ou multiculturels où l'armée devient un "melting-pot". Mais, l'armée remplit d'autres fonctions sociales lorsqu'elle offre aux jeunes une formation. Des hommes n'ayant que peu de perspectives d'emploi trouvent certainement un avantage à s'engager dans les forces armées de leur pays. En outre, l'armée, essentiellement dans les pays en développement, apporte aide et assistance à l'administration civile dans les régions les plus isolées. Les anciens militaires peuvent assurer une formation, une prévention médicale ou la prévention des dégradations écologiques.

Ce ne sont là que quelques exemples des fonctions pouvant être assumées par l'armée dans la société, et qu'il faut porter à son crédit. Cependant, dans certains pays, les militaires interviennent négativement dans la vie sociale, économique ou politique. Il leur arrive de menacer le gouvernement civil. Dans d'autres pays, malheureusement, des militaires se lancent aussi dans les affaires et ont donc des revenus en plus de ce que prévoit le budget de l'Etat, des revenus qui échappent à tout contrôle démocratique.

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Fonctions de l'armée

- ▷ Veiller à ce que le fonctionnement de l'armée:
  - Soit bien défini dans les règlements et les lois concernant les militaires.
  - Soit conforme au concept et à la politique de sécurité nationale.
  - Soit conforme aux besoins réels de la société en matière de sécurité.
  - Que les fonctions non militaires ne compromettent pas l'état de préparation de l'armée à sa fonction première qui est de protéger la souveraineté nationale et de contribuer à l'état de droit au plan international.

### Réforme de la défense

Veiller à ce que les commissions parlementaires compétentes reçoivent des rapports détaillés sur les réformes envisagées ou entreprises, avec les analyses d'impact y afférentes, afin d'être en mesure de poser les questions adéquates, notamment en organisant des auditions.

### Emploi de l'armée à des missions de maintien de l'ordre

En principe, il vaut mieux ne pas demander à l'armée d'assumer des missions de maintien de l'ordre, mais lorsque aucune autre solution n'est envisageable, le Parlement doit:

- ▷ Veiller à ce que les missions de maintien de l'ordre confiées à l'armée soient bien définies, limitées et régies par la loi pour ce qui est:
  - Des circonstances où il peut être fait appel à l'armée.
  - De la nature et des limites de l'intervention.
  - De sa durée.
  - Du type d'unités devant intervenir dans chaque cas.
  - Des institutions habilitées à décider de l'intervention de l'armée et à y mettre fin.
  - De la juridiction compétente en cas de violation de la loi ou des droits de l'homme dans un tel contexte, etc.
- ▷ Promulguer des lois prévoyant que des autorisations ou des mandats doivent être émis par une institution compétente avant les perquisitions domiciliaires, les arrestations ou l'ouverture du feu.
- ▷ Veiller à mettre en place des mécanismes — parlementaires ou autres — afin d'assurer que l'intervention de l'armée dans le maintien de l'ordre public se fasse en conformité avec les normes et principes du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

## Autres organismes militarisés de l'Etat

L'expression "autres organismes militarisés de l'Etat" (ci-après désignés par AOME) peut avoir des significations différentes en fonction des contextes et des pays dans lesquels on l'emploie. Ce qui importe, c'est de distinguer entre les AOME et les organismes militarisés privés. Selon l'International Institute for Strategic Studies, de Londres (IISS), le concept d'AOME (qu'on désigne également parfois par *organismes paramilitaires*) regroupe la gendarmerie, les services de la douane et les gardes-frontières, lorsque ces forces reçoivent une formation aux tactiques militaires, un équipement de type militaire et qu'elles opèrent sous commandement de l'armée en cas de guerre.

Presque tous les pays se sont dotés d'AOME, en plus de leur armée. Ces corps sont étroitement liés à l'armée qui leur fournit dans certains cas du matériel militaire, leur donne accès à ses bases et leur fournit formation et assistance.

On sait que certains AOME ont appliqué indûment des techniques militaires dans le cadre d'opérations civiles de maintien de l'ordre public et se sont rendus coupables de graves violations des droits de l'homme. Etant donné que le recours à des AOME rend floue la distinction entre forces militaires et police civile, il importe de bien définir leur rôle et leur position. Il est préférable de ne pas les faire intervenir dans les opérations de maintien de la sécurité interne. Il conviendrait que les parlements adoptent une législation appropriée à cet effet et contrôlent l'action du gouvernement. Le Président ou Premier Ministre du pays doit permettre un contrôle parlementaire des AOME, non seulement parce que la loi prévoit que toute force financée sur des fonds publics doit être soumise au contrôle du Parlement, mais aussi en raison des risques et dangers potentiels que comporte un large recours non contrôlé à ces corps.

**Encadré N° 20****Exemples d'autres unités militarisées de l'Etat dans certains pays**

<i>Pays des forces</i>	<i>Effectifs totaux armées</i>	<i>Effectif des autres forces militarisées de l'Etat</i>	<i>Types d'unités militarisées</i>
<b>Finlande</b>	31.700	3.400	Garde-frontières
<b>Etats-Unis</b>	1.365.800	53.000	Patrouille aérienne civile
<b>Fédération de Russie</b>	1.004.100	423.000	Garde-frontières, troupes du ministère de l'Intérieur, forces de protection de la fédération, Services fédéraux de sécurité, Agence fédérale de communication et d'information, troupes ferroviaires, etc.
<b>Maroc</b>	198.500	42.000	Gendarmerie, Force auxiliaire, etc.
<b>France</b>	294.430	94.950	Gendarmerie
<b>Italie</b>	250.600	252.500	Notamment les "Carabinieri" et la Garde de sécurité publique du Ministère de l'Intérieur
<b>Turquie</b>	609.700	220.200	Gendarmerie/garde nationale, garde-côtes
<b>Burkina Faso</b>	10.000	4.450	Gendarmerie, compagnies de sécurité
<b>Chili</b>	87.000	29.500	"Carabineros"
<b>République de Corée</b>	683.000	3.500.000	Corps de défense civile et police maritime
<b>Indonésie</b>	297.000	195.000	Police, police maritime et forces auxiliaires militaires locales

Source: IISS, *The Military Balance 2000-2001*, Londres

## Fonctions des autres organismes militarisés de l'Etat

Les AOME remplissent un large éventail de fonctions, notamment les suivantes:

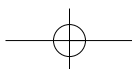
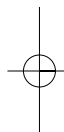
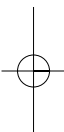
- ✓ Surveillance des frontières, y compris détection de la contrebande et des trafics illégaux de biens et de personnes.
- ✓ Intervention lors d'émeutes
- ✓ Maintien de l'ordre public dans les situations d'urgence et protection du chef de l'Etat et des infrastructures vitales comme les centrales nucléaires.



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Veillez vous référer aux sections correspondantes des chapitres précédents et suivants qui, mutatis mutandis, sont pleinement applicables.





# La police

## La police en démocratie

La police doit, en toutes circonstances, rester dans le cadre de la loi. Elle est tenue par les mêmes lois qu'elle est censée faire respecter. En outre, le rôle de la police est et doit être distinct de celui des autres principales institutions relevant du système judiciaire, comme le Parquet, les tribunaux ou le système pénitentiaire. Il ne peut y avoir de bonne gouvernance que si l'Etat assure la sécurité publique en respectant les libertés individuelles et les droits de l'homme. En démocratie, tout citoyen a droit à un traitement juste, impartial et prévisible lorsqu'il a affaire à la police. Le comportement des forces de police face aux populations peut être considéré comme l'un des principaux indicateurs de la qualité de la démocratie dans un pays.

### Encadré N°21

#### Conditions d'une police démocratique

- ▷ Les services de la police doivent respecter l'état de droit et opérer dans le cadre d'un code déontologique.
- ▷ Une police démocratique a pour but d'assurer une sécurité publique réelle tout en respectant les droits de l'homme.
- ▷ La police doit rendre des comptes, ce qui implique la transparence et des mécanismes de contrôle interne et externe.
- ▷ Une police démocratique, c'est un processus qui va de la base au sommet, répondant aux besoins et aux préoccupations des citoyens, individuellement et collectivement, recherchant la confiance, le consentement et le soutien des populations. Il se fonde donc sur la transparence et le dialogue. C'est la raison pour laquelle il est décentralisé dans beaucoup d'autres pays, ce qui lui permet de répondre de façon adéquate et rapide aux besoins locaux.

## De nécessaires gardes-fous

Les structures policières, étant l'instrument de l'Exécutif, bénéficient d'un monopole virtuel de la coercition légitime dans une société afin de pouvoir remplir leurs fonctions. Mais cette situation permet à l'Etat de s'en servir, dans certains cas, pour commettre des abus, des violences, des atteintes aux droits de l'homme et se livrer à la corruption. Aussi les forces de police dans une démocratie doivent-elles être limitées par des gardes-fous spéciaux, pour assurer qu'elles servent les intérêts de la société qu'elles sont censées protéger, et non ceux des responsables politiques, des technocrates, voire de l'institution policière elle-même. Les structures policières doivent, certes, avoir une marge de manœuvre et bénéficier d'une indépendance opérationnelle, mais elles sont tenues de respecter l'impartialité et d'agir professionnellement

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

lors du maintien de l'ordre. Les policiers doivent être informés d'un code déontologique exprès ou implicite et y adhérer. L'une des règles essentielles d'un tel code doit être le respect de la vie de chacun et l'engagement de ne recourir à la force que lorsque cela est nécessaire dans un but légitime et, dans ce cas, seulement dans la mesure où c'est absolument nécessaire et toujours dans le respect de la loi. L'utilisation de la force par la police doit toujours obéir à la règle de proportionnalité. Outre les structures de contrôle externe – politique et judiciaire – (voir chapitre 3), des structures de contrôle internes doivent être mises en place. Dans toute police professionnelle, il doit toujours y avoir des mécanismes sanctionnant les abus et recevant les plaintes des citoyens.

#### **Encadré N°22**

##### **Dérapages et circonstances dangereuses**

“Une gouvernance non démocratique des forces de sécurité peut également faire dévier les priorités en la matière. Dans nombre de pays, la priorité donnée à la sécurité militaire a conduit les gouvernements à militariser les forces de police (ce qui estompe la distinction entre elles et l'armée) ou à diminuer considérablement leur financement, compromettant ainsi leur capacité à garantir la sûreté et la sécurité du peuple. Dans les pays à faible revenu tout particulièrement, la police et les autres forces de sécurité ont des salaires à peine suffisant pour leur subsistance, une formation limitée voire nulle, un encadrement corrompu et un taux d'analphabétisme élevé”. ... “Les responsables élus dans les jeunes démocraties s'appuient souvent sur les forces de sécurité, notamment sur des unités militaires, pour rester en poste car ces forces sont les plus puissantes dans la société. Pour la même raison, certains dirigeants s'opposent aux efforts visant à accroître la transparence et l'ouverture de l'armée, car ils dépendent de son pouvoir pour leurs propres fins”.

*Rapport sur le développement humain, 2002*

## **Initiatives de la base**

Le contrôle démocratique de la police implique également des mécanismes informels agissant de la base vers le sommet, tels que les organisations de défense de droits de l'homme au niveau des collectivités locales qui peuvent veiller à ce que les forces de police bénéficient de la confiance des populations. Des organismes de contrôle civils, tels que le Médiateur qui reçoit les plaintes des citoyens contre la police, sont un moyen de s'assurer que cette dernière rend des comptes aux collectivités qu'elle sert. Dans certains cas, la création de conseils provinciaux de sécurité regroupant des membres de la société civile et des responsables locaux, a permis d'améliorer le fonctionnement des services de police locaux. Il faut que des lois protègent tous ceux qui dénoncent les bavures et qui défendent la société contre tout harcèlement par la police, les services de renseignement et l'armée.

**Encadré N°23****La police en Érythrée: le cas d'un pays en développement**

La relation entre une police et son environnement comporte plusieurs dimensions, mais on peut l'appréhender en examinant la manière dont cette police remplit deux de ses tâches essentielles: l'usage de la force pour le maintien de l'ordre et le service qu'elle apporte aux citoyens. Dans les pays en développement, tels que l'Érythrée, la contradiction entre ces deux tâches est plus manifeste. Ce pays a connu une guerre de libération de trente ans contre l'Éthiopie, un conflit larvé puisque les combats ont repris en 1998 et 1999. Sa police, de quelque 5 000 agents, a recruté massivement chez les anciens de l'armée de libération au début des années 90. La raison en était simple: le Gouvernement voulait prendre soins de ses anciens combattants. Certains des responsables avaient quelques notions de leur devoir car ils avaient servi au maintien de l'ordre dans l'ancienne union de l'Érythrée et de l'Éthiopie.

Outre les divers types d'assistance technique concernant les méthodes d'enquêtes criminelles, la mise en place d'une école de police, la définition de programmes de formation, toutes soutenues par l'État néerlandais, il fallait manifestement promouvoir un certain nombre de changements de mentalité, du moins pour les donateurs et quelques membres de l'élite du pays. Les anciens militaires ont une notion différente de l'usage de la force de celle, disons, du "bobby" anglais. Le projet d'évolution des mentalités mené au sein de la force de police érythréenne, avec l'aide de l'État néerlandais, visait à parvenir à une police démocratique, c'est-à-dire une institution qui fasse respecter la loi et l'ordre par un usage minimal de la force.

*Source: Casper. W. Vroom, University of Maastricht, The Netherlands, involved in the cultural change project of the Eritrea Police Force, 2002.*

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Cadre démocratique

- ▷ Veiller à ce que la police opère dans le cadre de la loi.
- ▷ Veiller à ce qu'elle opère dans le respect d'un code déontologique de sorte que chaque citoyen puisse s'attendre à un traitement juste, impartial et prévisible de sa part. A cet égard, assurez-vous que votre État adhère au Code de conduite de l'ONU à l'attention des responsables de la police (1979) (voir encadré N°65).

### Formation

- ▷ Veiller à ce que l'éducation et la formation professionnelle des policiers aient pour but le maintien de la loi et de l'ordre en recourant le moins possible à la force. A cette fin, y inclure tout particulièrement des valeurs démocratiques et éthiques, une sensibilisation et une formation aux droits de l'homme et à l'égalité entre hommes et femmes (voir également Chapitre 7).

Voir aussi les recommandations des sections VI, VII, VIII sur les ressources financières, humaines et matérielles.

## Services secrets et de renseignement

Les services de renseignement (parfois aussi appelés "services de sécurité") sont un élément fondamental de tout Etat car ils fournissent des analyses indépendantes concernant la sécurité de l'Etat et de la société et touchant à la protection de ses intérêts vitaux. Certes, ces services relèvent de l'Exécutif mais le Parlement n'en a pas moins un rôle vital à jouer dans la supervision de leurs activités.

Les menaces et risques nouveaux pesant sur la sécurité intérieure et qui résultent du terrorisme international, du trafic de drogue, de la contrebande, du crime organisé et des migrations illégales justifient, semble-t-il, les préoccupations de ceux qui voudraient renforcer les capacités de renseignement. Depuis les événements du 11 septembre 2001, tout particulièrement, la qualité des renseignements est considérée comme essentielle. Dans les mois qui ont suivi les attentats, les gouvernements de plusieurs pays ont donné aux services de renseignement des pouvoirs plus larges, comme la surveillance d'Internet, les écoutes téléphoniques et l'interception des communications par fax (voir Chapitre 20 sur le terrorisme).

Les nouvelles technologies décuplent les capacités de surveillance, de détection et d'appréhension des suspects et la coopération se renforce entre les services de renseignement, tant au plan interne qu'externe. Il incombe largement au parlement de veiller à ce que les pouvoirs de plus en plus étendus des services de renseignement ne soient pas contraires aux normes et principes du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

### Nature des services de renseignement

La raison d'être des services de renseignement est de recueillir et d'analyser des informations. Une activité qui nécessite au plus haut point le secret. Le problème est que cette information peut être utilisée de façon abusive dans le contexte politique local. Les services de renseignement représentent dès lors une menace pour la société et pour le système politique qu'ils sont censés protéger. Aussi est-il absolument indispensable d'instaurer un contrôle démocratique et parlementaire clair des services de renseignement, en plus du contrôle exercé par l'Exécutif. Seul un système de contrôle et de contre-pouvoir peut empêcher l'Exécutif ou le Parlement de mettre les structures de renseignement au service de leurs propres desseins politiques.

Dans une démocratie, les services de renseignement doivent s'efforcer d'être efficaces, politiquement neutres (non liés aux formations politiques), d'adhérer à une éthique professionnelle, d'opérer dans le cadre de mandats légaux et conformément aux normes et pratiques constitutionnelles, légales et démocratiques de l'Etat.

Le contrôle démocratique des structures de renseignement commence par un cadre juridique clair et explicite, portant création des structures de renseignement aux termes des lois approuvées par le Parlement. Lesdites lois doivent, en outre, préciser les limites imparties aux services, leurs méthodes de fonctionnement et les mécanismes de contrôle auxquelles ils doivent être soumis.

**Encadré N°24****Le Parlement et les fonds spéciaux affectés aux services de renseignement: l'exemple de l'Argentine**

“Loi N°25.520 sur les services nationaux de renseignement (27 novembre 2001). Article 37: “La Commission mixte du Congrès national est habilitée à surveiller et contrôler les ‘crédits budgétaires’ alloués aux divers éléments des services nationaux de renseignement. A cette fin, la Commission mixte du Congrès national peut prendre toute mesure relevant de sa compétence, en particulier:

Participer aux discussions sur la loi de finances soumise par le pouvoir exécutif au Congrès et y intervenir. A cette fin, le pouvoir exécutif envoie tous les documents nécessaires, en particulier a) une annexe avec les budgets réservés, confidentiels, secrets ou d'accès restreint exécutés par juridiction; b) une annexe indiquant le but, le programme et l'objet de la dépense.

Demander l'assistance de tous les organismes de renseignement visés par la présente loi, services qui sont dans l'obligation de fournir toutes les données, informations et rapports touchant à leurs fonctions. En cas de nécessité, les données et documents, objets de l'article 39 de la présente loi, peuvent être également requis.

S'assurer que les crédits budgétaires avaient l'objet prévu par la loi de finances.

Adresser un rapport annuel au Congrès national et au Président comportant: a) l'analyse et l'évaluation de l'exécution des crédits budgétaires alloués aux organismes de renseignement; b) une description des activités de surveillance et de contrôle effectuées par la commission mixte, ainsi que les recommandations que celle-ci jugera utile”.

*Source: Loi N° 25.520 sur les services nationaux de renseignement de l'Argentine 27 novembre 2001.*

La plupart des Etats mettent en œuvre, à un degré ou un autre, un contrôle officiel, le plus souvent sous la forme de commissions parlementaires. Les compétences des commissions parlementaires en place, comme celles de la défense ou des forces armées, sont parfois étendues aux questions de renseignement. Dans d'autres pays, le Parlement crée des commissions ou sous-commissions parlementaires spécialisées dans le contrôle des services secrets ou de renseignement.

Les commissions de contrôle parlementaires doivent avoir la garantie de l'accès aux informations, pouvoir se prononcer sur la désignation du ou des responsables des services de renseignement, et pouvoir contrôler les budgets (voir encadré N° 24 sur les fonds spéciaux).

En plus ou à défaut d'un commission parlementaire compétente, certains Etats mettent en place des commissions de contrôle des services de renseignement en dehors de l'Exécutif ou du Gouvernement. Les organes de contrôle relevant du Gouvernement ou de l'Exécutif comprennent normalement une fonction administrative ou de gestion et ils sont en général moins indépendants des structures qu'ils contrôlent que les commissions parlementaires qui regroupent des représentants appartenant à l'ensemble du spectre politique.

**Encadré N°25****Les commissions parlementaires et les documents secrets**

- ▷ Si besoin est, la commission se réunit à huis clos.
- ▷ La commission soumet des rapports aux réunions plénières du Parlement, rapports suivis d'un débat public (portant sur les questions non soumises au secret).
- ▷ La commission est habilitée à demander toute information, à condition de ne pas rendre publique des informations sur des opérations en cours, ni les noms des agents des services secrets.
- ▷ La commission peut divulguer toute information lorsqu'elle juge (à la majorité qualifiée ou simple) qu'elle sert l'intérêt de la collectivité en rendant publiques lesdites informations.
- ▷ La commission ne se cantonne pas aux informations qu'elle a demandées. De leur propre chef, les ministres chargés des services de renseignement doivent fournir des informations à la commission, dès lors que lesdites informations sont de nature à l'éclairer.

## Paramètres pour les services de renseignement dans les démocraties

Le type de contrôle exercé sur les services secrets ou de renseignement est également déterminé par les traditions juridiques de l'Etat, son système politique et des facteurs historiques. Ainsi, certains pays qui s'inspirent de la tradition britannique de *common law* ont tendance à favoriser l'aspect judiciaire du contrôle. Par contre, le contrôle législatif est plus courant en Europe continentale et dans les pays qui ont connu une police répressive dans leur histoire moderne. Les Etats-Unis d'Amérique ont mis en place des mécanismes de contrôle dans l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire au niveau fédéral. Certains pays démocratiques mettent en place l'institution du Médiateur qui est habilité à enquêter sur les violations alléguées des droits de l'homme par les services de renseignement et à informer les citoyens des résultats des enquêtes, (sur le Médiateur, voir Chapitre 16).

### Domaine de compétence

Le contrôle des services de renseignement est souvent limité pour ce qui concerne le type d'activités (nationale/contre-espionnage ou renseignement étranger), ou quant aux domaines dans lequel il peut s'exercer (méthodes opérationnelles, opérations secrètes).

### Débat public ou confidentiel au Parlement

En général, le contrôle des services de renseignement dans les sociétés démocratiques reste moins ouvert et moins étendu que celui exercé dans d'autres domaines d'activités de l'Etat. Ainsi, les délibérations des commissions de contrôle parlementaires portant sur les services de renseignement n'ont généralement pas lieu en public et les parlementaires qui y participent peuvent avoir à faire le serment de respecter la confidentialité des informations communiquées. Quelle que soit la forme de contrôle adoptée, les sociétés démocratiques s'efforcent de maintenir l'équilibre entre respect de la loi, transparence des structures concernées grâce à des examens réguliers, d'une part, et nécessité de préserver le secret et l'efficacité desdites structures pour leur permettre de protéger la sécurité nationale, d'autre part.

## Répartition des tâches

L'un des moyens structurels de contrôle des services de renseignement consiste à éviter tout monopole de cette fonction au profit d'un organisme ou d'une agence. Cependant, la prolifération des structures de renseignement, chacune correspondant à une institution comme l'armée et la police, ou relevant des services intérieurs ou extérieurs, peut nuire à l'efficacité et engendrer des rivalités bureaucratiques. Il n'empêche, ce système est généralement considéré comme plus propice au contrôle démocratique. C'est la raison pour laquelle de nombreux Etats séparent les services de renseignement intérieurs de ceux de l'armée. Cette distinction, si elle favorise le contrôle démocratique, fragmente le recueil et l'analyse des renseignements et pose des problèmes comme on le sait depuis les attentats terroristes qui ont frappé les Etats-Unis.

## Formation des personnels chargés du renseignement

La formation professionnelle des spécialistes du renseignement est l'un des domaines les plus importants qui doivent être soumis au contrôle, notamment l'apprentissage du professionnalisme, le respect des normes démocratiques et des principes des droits de l'homme, ainsi que le sens de la responsabilité civique. Toutes ces normes doivent être inculquées lors de la formation. Les démocraties s'efforcent de former et de recruter des civils dans les fonctions du renseignement, pour ne pas laisser ce domaine aux seuls militaires.

## Domaine public

Autre facteur structurel qui peut faciliter le contrôle et la transparence, la possibilité que les informations sur les activités du renseignement tombent dans le domaine public à l'expiration d'un certain délai. Cette possibilité peut être prévue par les lois sur la liberté de l'information et par des règlements stipulant que des documents secrets doivent être rendus publics après un certain laps de temps. La perspective de cette transparence et d'un contrôle public à retardement facilite le contrôle démocratique (voir Chapitre 21).

# Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

## Mécanismes de contrôle parlementaire

- ▷ Assurez-vous que votre parlement s'est doté d'une commission ou d'une sous-commission spécialement chargée de contrôler tous les services de renseignement (voir, pour comparaison, le chapitre 15 sur les commissions parlementaires).
- ▷ Assurez-vous que les compétences de cet organe sont clairement définies et que les restrictions éventuelles sont réduites au minimum, de sorte que ses membres puissent accéder à toutes les informations et à tous les experts nécessaires.
- ▷ Assurez-vous que la commission parlementaire agit et fait des rapports périodiques sur les résultats obtenus, en présentant conclusions et recommandations.



### Cadre démocratique et juridique

- ▷ Veillez à ce que la législation relative aux services de renseignement précise les questions suivantes: les lois doivent définir le statut, les compétences, le fonctionnement, la coopération, la répartition des tâches, l'obligation de faire des rapports ainsi que le contrôle des services de renseignement. De plus, la loi doit préciser les méthodes d'obtention des informations et l'archivage des fichiers comportant des informations personnelles, ainsi que le statut des agents des services de renseignement.
- ▷ Veillez à ce que les services de renseignement restent politiquement neutres et opèrent selon un code déontologique qui prévoit le respect des normes démocratiques et le sens de la responsabilité civile.
- ▷ Veillez à ce que la commission de contrôle parlementaire des services de renseignement prenne des mesures pour que les personnels chargés du renseignement reçoivent une formation aux principes démocratiques et aux lois sur les droits de l'homme.
- ▷ Le Parlement doit promulguer des lois donnant aux trois pouvoirs des rôles complémentaires, à savoir:
  - L'Exécutif doit décider en dernier ressort de la répartition des tâches et des priorités imparties aux services de renseignement.
  - Le Parlement promulgue les lois applicables et contrôle le budget ainsi que le rôle du gouvernement et le fonctionnement des services de renseignement. Le Parlement ne DOIT PAS s'ingérer dans les opérations de renseignement sur le terrain.
  - Le judiciaire émet des mandats lorsque les services de renseignement souhaitent effectuer des perquisitions et/ou intercepter des communications et il s'assure que les services de renseignement restent dans le cadre de la loi.

### Transparence

- ▷ Assurez-vous que la commission parlementaire de contrôle des services de renseignement est bien consultée à propos des orientations générales de l'Exécutif en la matière, ou qu'elle en est informée.
- ▷ Veillez à ce que cette commission s'assure que les services de renseignement opèrent de façon légale, appropriée et transparente, en préservant bien entendu le degré de confidentialité et d'efficacité nécessaires. Cette obligation comporte, entre autres, des lois sur les écoutes téléphoniques.
- ▷ Assurez-vous, à cette fin, que la commission est parfaitement informée des activités des organismes de renseignement et qu'elle joue son rôle dans la désignation des dirigeants des services secrets et de renseignement.

### Questions relatives à la confidentialité

- ▷ Veiller à ce que les lois sur la liberté de l'information soient un outil important de la transparence et du contrôle (direct et indirect) des services de renseignement.
- ▷ Des audits spéciaux doivent être prévus en cas de fonds secrets afin de maintenir l'équilibre entre les impératifs de confidentialité et de transparence.
- ▷ Assurez-vous que les critères et les délais prévus pour la publication de documents anciennement secrets sont précisés par la loi de manière à garantir ou laisser entrevoir la perspective d'une transparence différée. Les titres des rapports susceptibles d'être consultés aux termes de la loi sur la liberté de l'information doivent être rendus publics périodiquement.

Voir également le chapitre 20 sur le terrorisme et la section VI sur les ressources financières.



## Sociétés privées de sécurité et de prestations militaires

L'Etat détient le monopole de l'usage légitime de la force et il est le seul garant de la sécurité, responsable de son maintien au plan intérieur et, dans le cadre de la défense nationale, de sa préservation contre des menaces extérieures. Or, depuis quelques années, la vague de conflits intérieurs auxquels on a assisté, a fait apparaître un nouveau phénomène: la privatisation des fonctions de sécurité. Certains acteurs non étatiques de la sécurité sont réapparus et remettent en cause la forme classique de contrôle démocratique de ce secteur.

Depuis les années 90, les entreprises de sécurité privées et de prestations militaires se sont multipliées. Pour l'essentiel, on peut les répartir en trois groupes: les mercenaires, les sociétés militaires privées et les sociétés de sécurité privée. Il est important de veiller à ce que l'activité de ces acteurs soit contrôlée par des mécanismes de l'Etat.

### Sociétés privées de sécurité et de prestations militaires: fonctions et risques

Les Etats qui sortent de conflit ou qui s'effondrent sont le plus tentés de faire appel à ce type de sociétés. Ils le font soit pour compenser l'insuffisance de la formation et de la force militaire dont ils disposent, insuffisance qui les rend incapables d'assurer la sécurité de l'ensemble de leurs citoyens et/ou groupes, soit parce qu'ils ne veulent pas maintenir le monopole que l'Etat exerce sur la violence, ni soumettre leur propre secteur de la sécurité à un véritable contrôle démocratique, soit parce qu'ils sont confrontés à des conflits interétatiques.

En l'occurrence, le recours à des sociétés privées de prestations militaires ou de sécurité peut avoir, en apparence, des effets positifs à court terme, ne serait-ce que parce qu'il améliore les savoir-faire et la formation professionnelle au plan national. Et parce qu'il accroît le degré de confiance en soi. Mais, les effets négatifs sur le processus de démocratisation peuvent être graves et multiples comme le montre l'encadré N°26.

Les citoyens et les institutions démocratiquement élues, au premier rang desquelles les parlements des Etats " bénéficiaires ", doivent disposer de mécanismes de contrôle efficaces et démocratiques non seulement concernant leurs structures de sécurité nationale mais aussi sur les compétences militaires ou de sécurité contractuelles.

**Encadre N°26****Les sociétés privées de prestations de sécurité et militaires: risques pour la démocratie**

- ▷ Les acteurs privés du secteur de la sécurité peuvent apporter un certain degré de stabilité à la sphère militaire/de sécurité mais, à long terme, certains gouvernements finissent par considérer la force militaire comme le principal moyen de résoudre les problèmes (internes).
- ▷ Le recrutement d'experts étrangers soulève de nombreuses questions, comme la mission militaire/de sécurité concrète qui leur est confiée et les aspects budgétaires. Du point de vue démocratique et de la bonne gouvernance, lesdites questions doivent toujours être traitées en public et dans un débat parlementaire.
- ▷ Il arrive souvent que ces acteurs privés soient des courtiers en armement ayant pour façade des missions mieux perçues (et plus légitimes).

**Les mercenaires**

Les mercenaires existent depuis longtemps. Les conflits récents prouvent qu'ils sont encore actifs dans nombre de régions.

Une définition des mercenaires est donnée par l'article premier de la *Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires* de 1989, adoptée par la résolution 44/34 de l'Assemblée générale en date du 4 décembre 1989. Cette convention est entrée en vigueur le 20 octobre 2001 mais rares sont les pays qui l'ont ratifiée à ce jour. Elle étend la définition donnée par l'article 47 du *Protocole additionnel aux Conventions de Genève* de 1949 (en particulier pour les personnes recrutées en vue de participer à des actes concertés de violence dans le but de renverser un gouvernement ou de saper de toute autre manière l'ordre constitutionnel ou l'intégrité territoriale d'un Etat):

*"Article 1- Aux fins de la présente Convention,*

1. *Le terme " mercenaire " s'entend de toute personne: a) Qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé; b) Qui prend part aux hostilités essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel et à laquelle est effectivement promise, par une partie au conflit ou en son nom, une rémunération matérielle nettement supérieure à celle qui est promise ou payée à des combattants ayant un rang et une fonction analogues dans les forces armées de cette partie; c) Qui n'est ni ressortissante d'une partie au conflit, ni résidente du territoire contrôlé par une partie au conflit; d) Qui n'est pas membre des forces armées d'une partie au conflit; et e) Qui n'a pas été envoyée par un Etat autre qu'une partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit Etat.*
2. *Le terme "mercenaire" s'entend également, dans toute autre situation, de toute personne: a) Qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour prendre part à un acte concerté de violence visant à: i) Renverser un gouvernement ou, de quelque autre manière, porter atteinte à l'ordre constitutionnel d'un Etat; ou ii) Porter atteinte à l'intégrité territoriale d'un Etat; b) Qui prend part à un*

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

*tel acte essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel significatif et est poussée à agir par la promesse ou par le paiement d'une rémunération matérielle; c) Qui n'est ni ressortissante ni résidente de l'Etat contre lequel un tel acte est dirigé; d) Qui n'a pas été envoyée par un Etat en mission officielle; et e) Qui n'est pas membre des forces armées de l'Etat sur le territoire duquel l'acte a eu lieu.*

Aux fins de la Convention internationale, toute personne qui recrute, utilise, finance ou forme des mercenaires, ou encore tente de commettre de tels actes ou se rend complice de tels actes ou tentatives, commet un crime grave. Il y a, cependant des cas où des gouvernements recrutent des experts militaires étrangers et les chargent de tâches spéciales (pilotes d'avions à réaction, opérations antiterroristes, etc.).

Le rapporteur spécial sur les mercenaires pour la Commission des droits de l'homme de l'ONU recommande dans son rapport à l'Assemblée générale "d'inviter à nouveau tous les Etats qui ne l'ont pas encore fait à ratifier ou adhérer à la convention. [L'Assemblée générale] doit parallèlement inviter les Etats membres à revoir leur législation nationale de manière à la rendre conforme à la convention "(paragraphe 70).

## Sociétés militaires privées

Ces sociétés sont, en quelque sorte, la version moderne des " mercenaires ". Elles sont à but lucratif, offrant des prestations et une instruction militaires ou, plus précisément, assumant des missions de combat ou autres. Au regard de la loi, cependant, elles ne rentrent pas dans la définition étroite des forces mercenaires qui consistent en des personnels militaires à la retraite, c'est-à-dire qui ne sont plus membres des forces de sécurité d'active. Les sociétés militaires privées offrent une large gamme de prestations: missions de combat et de soutien opérationnel, conseil et formation, achats d'armes, recueils d'informations, sauvetage d'otages, etc. Quel que soit la prestation qu'elles proposent, leur caractéristique commune est d'intervenir à la demande des gouvernements, surtout dans les situations de conflit ou de reconstruction après un conflit.

La société américaine MPRI est un exemple de ces sociétés de prestations militaires. Il s'agit d'une société de services qui travaille sous contrat dans le domaine de la défense, offrant soutien et assistance dans tout ce qui touche à la défense, notamment un savoir-faire en matière de maintien de l'ordre et de commandement. Fondée par d'anciens officiers supérieurs en 1988, elle est toujours dirigée par d'anciens cadres militaires.

## Les sociétés de sécurité privées

Les sociétés de sécurité privées ont pour objet la protection des entreprises et des biens. Elles contribuent ainsi, par les services qu'elles offrent, à la prévention du crime. Ces sociétés de gardiennage existent partout mais les enquêtes récentes montrent qu'on a de plus en plus recours à leurs prestations surtout dans les régions qui connaissent des conflits et où les entreprises estiment qu'elles ont besoin d'une protection que l'Etat n'est plus en mesure de leur offrir. Ces sociétés seraient plus axées sur la protection des biens et des personnes que sur le côté militaire d'un

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

conflit. En pratique, cependant, elles associent très souvent un savoir-faire et une expérience militaire et sécuritaire, tous deux apparaissant comme d'égale importance et indispensable dans les régions concernées. Cette caractéristique finit par brouiller les repères entre les sociétés militaires privées et les sociétés de sécurité.

Face à l'importance acquise par les acteurs privés de la sécurité et au développement de ce phénomène, il est très important que des institutions démocratiques, surtout le Parlement, assurent un degré minimum de contrôle sur ces nouveaux acteurs de la sécurité, faute de quoi les principes démocratiques de base seraient menacés.

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Législation

- ▷ Assurez-vous que votre Etat adhère à la Convention internationale de 1989 contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires et que les lois y afférentes ont été adoptées.
- ▷ Assurez-vous qu'un cadre juridique est en vigueur pour ce qui concerne les sociétés de sécurité et les sociétés militaires privées.

### Respect des normes et des embargos sur les armes

- ▷ Comme les sociétés de sécurité et les sociétés militaires privées opèrent à l'étranger et dans des régions frappées par des conflits, encouragez votre parlement à s'assurer que les activités des sociétés domiciliées dans votre pays sont conformes à la stratégie nationale en matière de sécurité ainsi qu'à votre politique étrangère et aux lois, normes et résolutions internationales.
- ▷ Faites en sorte, par un texte de loi, que les sociétés militaires et de sécurité privées NE puissent PAS opérer dans des régions ou des pays soumis à un embargo sur les armes.

### Transparence

- ▷ Assurez-vous qu'aucune des sociétés n'opère sur le territoire national sans l'autorisation préalable du Parlement, même lorsqu'elle intervient sur demande du Gouvernement ou avec son consentement.
- ▷ Veillez à ce que le budget du Gouvernement concernant ce type de sociétés et leurs activités soit contrôlé par le Parlement.

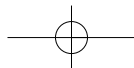
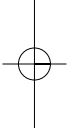
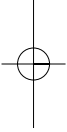
### Obligation de rendre des comptes

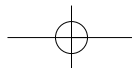
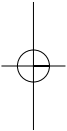
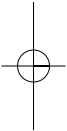
- ▷ Assurez-vous que le Parlement demande au Gouvernement de rendre compte de toutes les actions entreprises par ce type de sociétés, en droit aussi bien qu'en fait, dans votre pays comme à l'étranger.



## Section IV

# La sécurité nationale sous contrôle parlementaire: Conditions et mécanismes





## Les conditions d'un contrôle parlementaire efficace

Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est fonction du pouvoir du Parlement par rapport au Gouvernement et aux services de sécurité. En l'occurrence, on entend par pouvoir la capacité de peser sur les options et le comportement du Gouvernement compte tenu de la volonté collective du peuple telle qu'elle s'exprime au Parlement. Ce pouvoir, c'est également la faculté de contrôler la mise en œuvre des politiques, lois, décisions et budgets, tels qu'approuvés par le Parlement. Ce pouvoir découle non seulement de la Constitution et des lois, mais aussi des règles de procédures et de l'usage parlementaire.

Conditions d'un contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité:

- ✓ Des pouvoirs constitutionnels et légaux clairement définis.
- ✓ Des usages.
- ✓ Des ressources et un savoir-faire.
- ✓ Une volonté politique.

### Pouvoirs constitutionnels et légaux

La Constitution (ou son équivalent) est le fondement légal le plus important du contrôle exercé par le Parlement sur le secteur de la sécurité. Certes, les Constitutions varient d'un pays à l'autre en fonction des contextes politiques, culturels, économiques et sociaux, mais la plupart d'entre elles stipulent:

- ✓ Que l'Exécutif (Président, Premier Ministre, Ministre de la défense ...) est responsable des services de sécurité.
- ✓ Que l'Exécutif rend compte au Parlement.

Les dispositions de la Constitution ayant la primauté juridique, il est important d'inscrire les pouvoirs parlementaires sur le secteur de la sécurité dans la Constitution. Ce type de textes n'est pas aisé à modifier puisque la moindre réforme nécessite en général, la majorité qualifiée au Parlement. C'est la raison pour laquelle la Constitution est un instrument efficace pour protéger le pouvoir du Parlement dans un domaine aussi sensible. Ce pouvoir peut être renforcé par des lois particulières et par le biais des règles de procédures parlementaires. En outre, au fil du temps, des normes et pratiques sociales en matière de transparence et de contrôle parlementaire ont été mises en place.

L'encadré N°27 donne une idée de l'étendue des pouvoirs que les parlements peuvent exercer pour contrôler le secteur de la sécurité. Nous reviendrons sur la plupart de ces pouvoirs dans les chapitres suivants.

**Encadré N°27****Instruments ou outils à la disposition du Parlement pour un contrôle démocratique du secteur de la sécurité****1. Pouvoirs généraux**

- a. L'initiative de la législation.
- b. Modification ou reformulation des lois.
- c. Questions aux représentants de l'Exécutif.
- d. Demander aux représentants de l'Exécutif de témoigner devant des réunions parlementaires.
- e. Demander aux militaires et agents de l'institution militaire de déposer devant des assemblées parlementaires.
- f. Demander à des experts civils d'en faire de même.
- g. Obtenir des documents de la part de l'Exécutif.
- h. Mener des enquêtes parlementaires.
- i. Organiser des auditions.

**2. Contrôle du budget**

- a. Consulter tous les documents budgétaires.
- b. Droit de réexaminer et de modifier les fonds budgétaires alloués à la défense et à la sécurité.
- c. Faire en sorte que le contrôle budgétaire s'exerce au niveau des programmes, des projets et des postes budgétaires.
- d. Droit d'approuver et de rejeter toutes les propositions d'augmentation budgétaire en matière de défense et de sécurité.

**3. Missions de paix et déploiement de troupes à l'étranger: droits du Parlement d'approuver et de rejeter**

- a. Participation aux décisions préalablement à l'envoi de troupes à l'étranger.
- b. Mandat de la mission: veiller à ce qu'il y ait un mandat de l'ONU.
- c. Budget de la mission.
- d. Risques pour le personnel militaire concerné.
- e. Règles d'engagement.
- f. Chaîne de commandement/contrôle.
- g. Durée de la mission.
- h. Droit de visiter les troupes en mission.

**4. Marchés publics**

- a. Obligation pour l'Exécutif d'informer pleinement le Parlement des décisions d'achats.
- b. Droit d'approuver et de rejeter les contrats.
- c. Examen des phases suivantes de passation de marchés:
  - i. Définition des besoins en équipements nouveaux.
  - ii. Comparaison entre les fabricants et choix.
  - iii. Evaluation des offres à des fins de compensation.

**5. Politique générale de défense et de sécurité: droit d'approuver et de rejeter**

- a. Politique de sécurité.
- b. Politique de gestion de crise.
- c. Structure des forces armées.
- d. Stratégie/doctrine militaire.

**6. Personnel de défense/sécurité**

- a. Droit d'approuver et de rejeter le plan concernant le personnel.
- b. Droit de fixer un plafond pour les effectifs.
- c. Droit d'approuver et de rejeter ou droit d'être consulté sur les nominations aux plus hauts postes militaires (notamment le chef d'Etat-major).



## Usages

La législation ne peut régler tous les actes et comportements. Il convient donc de mettre en place et de maintenir des usages et pratiques en matière de contrôle parlementaire s'appuyant sur des normes sociales telles que le respect et la confiance mutuels. Ainsi, le fait d'informer pleinement et en temps voulu les parlementaires, et de les associer à l'évolution du secteur de la sécurité, ne répond pas seulement à un souci de transparence et à l'obligation de rendre des comptes au regard de la loi, mais aussi à la nécessité du dialogue entre les gens.

## Ressources et savoir-faire

En règle générale, la faculté d'un parlement de contrôler le secteur de la sécurité dépend de plusieurs facteurs: le temps et le niveau de savoir-faire et d'informations dont il dispose.

### Le facteur temps

Il est indispensable que le Parlement reçoive en temps voulu les informations sur les intentions et les décisions du Gouvernement concernant les questions de sécurité et l'ensemble de ce secteur. A quoi servirait qu'un gouvernement informe le Parlement après avoir pris une décision finale? Dans ce cas, le Parlement serait placé devant le fait accompli et n'aurait d'autres choix que d'approuver ou de rejeter la décision du Gouvernement.

En temps de crise ou d'urgence nationale, le Gouvernement est normalement tenu d'agir très rapidement quitte à n'informer le Parlement que *a posteriori*. Mais, même dans ce cas, le Gouvernement est tenu d'agir dans les limites approuvées par le Parlement.

Mais dès qu'il s'agit de politique à long terme, le Parlement doit avoir le temps d'analyser les questions essentielles et d'en débattre: budget de la défense, décisions d'achats d'armes ou réévaluation de la politique de défense.

Pour ne pas subir la pression du facteur temps, comme c'est trop souvent le cas dans le travail habituel des parlementaires, ces derniers doivent anticiper. L'encadré N°28 donne quelques pistes permettant d'anticiper pour mieux assurer le contrôle du secteur de la sécurité.

#### Encadré N°28

##### Anticiper pour mieux assurer le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

Le travail des parlementaires est souvent dominé par l'actualité. De plus, leur ordre du jour politique est dans une grande mesure imposé par le Gouvernement. Pour atténuer les contraintes de temps, les parlementaires peuvent toutefois anticiper. S'agissant du secteur de la sécurité, les éléments suivants facilitent une telle anticipation.

**Définition de l'ordre du jour:** Les parlementaires doivent en permanence s'efforcer de traduire les intentions et les besoins du peuple en questions à inscrire dans le programme politique.



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

**Événements récents:** Le Parlement doit être au fait de l'évolution des questions militaires et de sécurité aux plans national et international. Cette information se fait non seulement par le canal du Gouvernement mais aussi grâce à des structures non étatiques telles que les universités, groupes de réflexion, etc.

**Les enseignements:** Le Parlement doit tirer les leçons des opérations déjà effectuées par les acteurs du secteur de la sécurité, en procédant à des bilans fréquents et structurels.

**Bilan continu:** Le Parlement doit obtenir du Gouvernement qu'il prenne en compte les dernières intentions, les événements et leçons les plus récents en réévaluant sa politique en matière de sécurité.

**Information, savoir-faire et personnel parlementaire**

Il ne peut y avoir de contrôle efficace du secteur de la sécurité si le Parlement ne dispose pas d'un savoir-faire et de ressources suffisants. Or, le savoir-faire du Parlement n'atteint que très rarement le niveau de celui du Gouvernement et des forces de sécurité. Dans la plupart des cas, les parlements ne disposent que d'une minuscule équipe d'analystes, quand elle existe, alors que le Gouvernement peut s'appuyer sur le personnel du ministère de la défense et des autres ministères concernés par le secteur de la sécurité. Certains parlements, comme le Congrès argentin, se sont doté d'un bureau de liaison militaire permanent, susceptible d'être consulté par les parlementaires et leurs personnels et de les conseiller, notamment de conseiller la Commission des questions de défense/sécurité. En outre, les parlementaires ne disposent que d'un mandat limité dans le temps, alors que les fonctionnaires et les militaires passent souvent toute leur carrière au ministère de la défense. Cependant, le véritable problème est que les parlements doivent essentiellement se fonder sur des informations fournies par le Gouvernement et l'armée, qui sont les institutions mêmes que les parlements ont pour mission de contrôler. Ils sont donc désavantagés par rapport au Gouvernement et à l'armée. Et les choses se compliquent du fait du caractère fermé du secteur de la sécurité, façonné par son travail typiquement militaire, sa culture, son éducation, sans parler des lois sur le secret. L'encadré N° 29 donne quelques suggestions permettant d'améliorer le savoir-faire des parlementaires face au secteur de la sécurité.

**Encadré N°29****Mécanismes et pratiques pour améliorer le savoir-faire parlementaire sur les questions de sécurité: quelques suggestions**

- ▷ Créer (quand elle n'existe pas déjà en tant qu'entité séparée) une commission parlementaire de la sécurité/défense centralisant le savoir-faire et les connaissances des parlementaires sur les questions de sécurité: cette commission peut être subdivisée en sous-commissions chargées des marchés publics, des questions de personnel, du budget et des missions de paix.
- ▷ Assister à des séminaires nationaux et internationaux, participer à des voyages d'étude, des visites aux locaux des services de sécurité (voir chapitre 11 sur les services secrets et de renseignement) et à des stages de formation pour parlementaires. Ces stages peuvent comporter des séances d'information pour les parlementaires devant se rendre dans des pays où les troupes nationales effectuent des missions de paix.



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

- ▷ Comparaison d'expériences et de pratiques entre parlementaires de divers pays, par exemple lors des sessions des assemblées parlementaires internationales.
- ▷ Disposer d'un personnel correctement formé, suffisamment nombreux et professionnel.
- ▷ Obtenir l'accès à des bibliothèques spécialisées, aux centres de documentation/recherche les plus à jour, notamment les bases de données électroniques.
- ▷ Obtenir le conseil d'experts extérieurs, appartenant à des organismes non étatiques (ex. universités, groupes de réflexion) ou d'officiers à la retraite (voir chapitre 6 sur la société civile).
- ▷ Veiller à ce que les traités internationaux et régionaux en matière de sécurité soient mis à la disposition des parlementaires dans la langue ou les langues nationales, en indiquant s'ils ont été ratifiés ou non et en joignant les documents pertinents préparés par les organes de suivi du traité, s'il y a lieu.
- ▷ Choisir deux ou trois thèmes par an portant sur le secteur de la sécurité, à étudier en profondeur (ex. par les sous-commissions).
- ▷ Constituer un groupe représentant toutes les formations politiques du Parlement (les deux chambres s'il y a lieu) chargé des questions de sécurité et de défense et qui pourrait fonctionner comme un groupe de réflexion informel sur toutes ces questions.

## Volonté politique

Même lorsque le fondement juridique du contrôle parlementaire est irréprochable et lorsque le Parlement dispose des ressources et du savoir-faire nécessaire pour assurer cette tâche, un contrôle efficace du secteur de la sécurité n'est jamais acquis. Le dernier élément, à savoir la volonté politique des parlementaires de se servir des outils et des mécanismes dont ils disposent, est la condition sans laquelle il ne peut y avoir un droit de regard parlementaire efficace sur le secteur de la sécurité. La volonté politique en la matière peut faire défaut pour plusieurs raisons, dont:

- ✓ La discipline de parti: comme il est de l'intérêt des parlementaires appartenant à la formation politique au pouvoir de conserver le pouvoir exécutif, ils ont tendance à s'abstenir publiquement de critiquer l'Exécutif.
- ✓ Intérêt ou absence d'intérêt des électeurs: Dans nombre de pays, l'opinion publique ne se passionne pas pour les questions de sécurité. Aussi de nombreux parlementaires estiment-ils qu'ils n'ont pas intérêt, s'ils veulent être réélus, à consacrer trop de leur temps aux questions de sécurité.
- ✓ Les considérations de sécurité qui obligent les parlementaires, notamment ceux qui sont membres de la commission chargée du renseignement, à ne pas rendre publiques leurs conclusions.

En conséquence, certains instruments parlementaires ne sont employés que de façon passive lorsqu'il s'agit de contrôler la politique et l'action de l'Exécutif, hormis les situations extrêmes telles qu'un scandale ou une situation d'urgence. Pourtant, tout parlementaire est tenu, de par la Constitution, de soumettre à un examen critique les intentions et les actes de l'Exécutif, c'est même une tâche importante.

## Mécanismes parlementaires applicables au secteur de la sécurité

Tous les systèmes juridiques donnent au Parlement une gamme de moyens permettant d'obtenir des informations pour contrôler les politiques, l'administration, protéger l'individu ou mettre en lumière et éliminer les abus et les injustices. En outre, les parlementaires peuvent bénéficier de bonnes pratiques et de méthodes informelles, ou sinon les mettre en place pour compléter les moyens et mécanismes prévus par la Constitution ou par la loi.

Les trois possibilités légales les plus communes par lesquelles les parlementaires obtiennent des informations de la part du Gouvernement sont:

- ✓ Les débats parlementaires.
- ✓ Les questions et interpellations parlementaires.
- ✓ Les enquêtes parlementaires.

### Les débats parlementaires sur la sécurité

Les débats parlementaires sur les questions de sécurité donnent l'occasion d'échanger des points de vue et de recueillir des informations essentielles sur les faits et les intentions du Gouvernement. En règle générale, les débats parlementaires sur les questions et les politiques de sécurité ont lieu dans les cinq situations suivantes:

- ✓ A la suite de la présentation par l'Exécutif de son projet de budget annuel pour la défense.
- ✓ Suite à des déclarations officielles ou officieuses des ministres concernés: ministre de la Défense ou des Affaires étrangères.
- ✓ En relation avec un réexamen de la défense nationale, avec la présentation d'un livre blanc sur la défense ou de tout autre document majeur de défense nationale.
- ✓ En relation avec les programmes du Gouvernement, programmes qui sont généralement rendus publics au lendemain d'une élection.
- ✓ En toute occasion particulière qui nécessite un débat parlementaire, tel qu'un scandale, un problème majeur de sécurité ou un désastre.

**Encadré N°30****Principales caractéristiques des mécanismes et procédures parlementaires pour le contrôle de l'Exécutif**▷ **Débat général**

“Dans certains pays, les dispositions de la Constitution font obligation à l'Exécutif de rendre périodiquement compte de sa gestion au parlement. (...) Dans la plupart des pays, les questions de politique générale ne sont pas automatiquement soumises à un examen périodique. Le plus souvent, elles font l'objet d'un débat lorsqu'elles sont spécifiquement évoquées par un parlementaire (...)”.

▷ **Interpellation**

“(...) L'interpellation est la procédure-type pour obtenir des informations et exercer un contrôle dans le système parlementaire classique. Une interpellation est adressée par un parlementaire soit à un ministre l'invitant à expliquer un acte de ses services, soit au chef du gouvernement sur une question de politique générale. L'interpellation présente deux caractéristiques essentielles: tout d'abord, elle suscite un débat général; ensuite, elle implique une sanction politique car le débat aboutit à un vote sur un texte exprimant soit la satisfaction, soit la désapprobation de la chambre à propos des explications fournies par le Gouvernement. L'interpellation est la procédure la plus efficace dans la mesure où les ministres sont directement invités à rendre compte. Elle n'est pas un simple moyen d'obtenir des informations mais une forme de contrôle direct (...)”.

▷ **Motion d'ajournement**

“Dans le système britannique, la procédure d'interpellation est inconnue, même si la 'motion d'ajournement' lui ressemble par certains côtés. La motion d'ajournement proposée immédiatement avant la fin d'une session donne la possibilité de poser un certain nombre de questions au Gouvernement, mais aucun vote ne s'ensuit (...)”.

▷ **Les questions**

“La procédure des questions' (...) a pour objet d'obtenir des informations concrètes de l'administration, de demander son intervention et, si nécessaire, de faire connaître des abus et de demander qu'il y soit remédié. Elle sert également à obtenir des faits détaillés, de nature à aider les parlementaires à comprendre des questions complexes touchant à des projets de lois et aux textes soumis au Parlement (...). La procédure donne à l'opposition le moyen de découvrir les points faibles du Gouvernement et, en raison de la publicité qui l'entoure, elle a un effet salutaire sur l'administration. (...) Le succès de cette procédure peut être attribué au fait que, lorsqu'il exerce son droit de poser des questions, le parlementaire jouit de la liberté la plus complète (...)”.

**Commissions d'enquête:** voir encadré N°32.

*Source: Parlements, par Michel Ameller, Union interparlementaire, 1966*

**Questions et interpellations parlementaires portant sur la sécurité**

Les questions, écrites ou orales, font partie intégrante de la fonction d'enquête du Parlement et elles sont l'une des procédures les plus utilisées pour contrôler l'action du Gouvernement.

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Les questions contribuent puissamment à un contrôle efficace du secteur de la sécurité, étant donné la fonction essentielle qu'elles remplissent. S'agissant de la sécurité, en général, les questions parlementaires:

- ✓ Permettent aux parlementaires d'obtenir des informations précises, récentes et en temps voulu sur la politique du Gouvernement en matière de défense et de sécurité et sur les questions de sécurité en général.
- ✓ Aident le Parlement à contrôler la mise en œuvre des lois qu'il a adoptées sur la sécurité.
- ✓ Contribuent à attirer l'attention des citoyens sur les questions de défense et de sécurité, notamment lorsque la question est orale et que la réponse est radio-diffusée ou télévisée, ou encore reproduite dans les débats parlementaires ou dans le journal officiel (à l'évidence, la fonction informative des questions parlementaires ne se limite pas au Parlement lui-même puisque les questions visent à donner des informations à un public plus large: médias, ONG et société civile dans son ensemble).
- ✓ Permettent de peser sur les priorités politiques du Gouvernement en matière de sécurité, voire de les réorienter.
- ✓ Permettent aux parlementaires de l'opposition d'évoquer des aspects de la sécurité qui revêtent de l'importance pour eux ou sur lesquels ils n'avaient pu jusqu'alors obtenir d'informations satisfaisantes.

Les questions parlementaires concernant le secteur de la sécurité sont, le plus souvent, très sensibles. Le ministre à qui il incombe de répondre aux questions parlementaires est la plupart du temps peu enclin à le faire. Une réticence souvent imputable au caractère confidentiel des activités concernant le secteur de la sécurité. Il arrive souvent aussi que les documents concernant la sécurité nationale soient secrets et donc inaccessibles aux parlementaires et au public.

#### **Encadré N°31**

### **Suggestions pour des questions efficaces**

- ▷ **Une préparation rigoureuse:** Il est impossible d'improviser lorsqu'on pose des questions touchant à la sécurité, surtout des questions techniques. Des rapports informels avec des militaires (ou avec des personnels ayant une formation militaire ou paramilitaire) peuvent être précieux.
- ▷ **Une formulation sans ambiguïté:** un manque de clarté dans la formulation de la question peut donner lieu à des ambiguïtés et entraîner une réponse inadéquate ou insuffisante de la part du ministre.
- ▷ **Le bon moment:** le moment auquel on pose la question est, bien entendu, de la plus grande importance pour son efficacité et son impact, y compris en terme de publicité.

Cependant, l'Exécutif ne peut, de par la loi, abuser du secret. En outre, cette procédure du secret doit être transparente de sorte que l'on sache qui a pris la décision, quels documents peuvent être classés secrets, la durée de la confidentialité ainsi que les conditions du secret et la levée de ces conditions.

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

S'agissant du contexte institutionnel, certains facteurs semblent contribuer à l'efficacité des questions parlementaires:

- ✓ La possibilité pour les parlementaires de présenter des questions complémentaires chaque fois qu'ils ne sont pas satisfaits de la réponse ou qu'ils ont besoin de clarifications supplémentaires.
- ✓ La possibilité pour les parlementaires de lancer un débat sur les questions posées lors de l'heure consacrée à cet effet.
- ✓ La volonté des parlementaires d'exercer les possibilités de procédures leur permettant de poser des questions.
- ✓ La possibilité, pour le public, d'assister à la séance des questions parlementaires ou de la suivre à la radio ou à la télévision.
- ✓ La publicité entourant les débats qui s'ensuivent et, dans tous les cas, la publication des questions-réponses dans des documents accessibles au public.

## Enquêtes parlementaires spéciales sur la sécurité

Outre leur rôle dans le processus législatif, les commissions parlementaires peuvent aussi prendre part au contrôle des politiques du Gouvernement. Les activités de ce dernier peuvent être supervisées au moyen de missions d'information provisoires effectuées par une commission ou plus et qui donnent généralement lieu à la publication d'un rapport. Les enquêtes parlementaires spéciales doivent être assorties des pouvoirs d'assignation à comparaître attribués aux enquêtes judiciaires.

### Principaux avantages et caractéristiques des commissions d'enquête

Dans les questions de sécurité et de défense, les commissions *ad hoc* d'enquête acquièrent une importance particulière et présentent de nombreux avantages, notamment:

- ✓ Leur mise en place même, peut apparaître, surtout aux yeux du public comme un signal politique positif.
- ✓ Elles peuvent être un excellent outil d'examen approfondi de questions politiquement sensibles touchant au secteur de la sécurité.
- ✓ Elles permettent généralement de procéder à une évaluation précise de la politique du Gouvernement sur des questions spécifiques de sécurité et de proposer, lorsqu'il y a lieu, des moyens pour remédier à la situation ou de nouvelles orientations acceptables pour l'ensemble du Parlement et pour le Gouvernement.

**Encadré N°32****Principales caractéristiques des commissions d'enquête parlementaires**

"(...) Les commissions d'enquête sont très courantes lorsqu'il s'agit d'étudier des questions particulières. A cette fin, le Parlement charge un certain nombre de ses membres de réunir les informations dont il a besoin pour exercer un contrôle efficace et de soumettre un rapport à la lumière duquel la chambre tiendra, si elle le juge utile, un débat et prendra une décision. Le droit de lancer une enquête est le corollaire naturel du principe selon lequel le Parlement doit être pleinement informé de toute question sur laquelle l'Exécutif prend des mesures (...).

Dans certains pays, il est difficile pour les commissions d'enquête de travailler efficacement. Il arrive souvent qu'elles n'aient pas le pouvoir de contraindre des personnes à obtempérer, sauf en recourant aux tribunaux. Une procédure qui implique l'intervention des autorités, ralentit le travail des commissions et étouffe les résultats de leur enquête. (...) Cependant, le meilleur moyen de donner toute l'efficacité voulue à une enquête parlementaire est de recueillir les dépositions sous serment. (...)

Les dépositions des fonctionnaires devant les commissions d'enquête soulèvent un problème particulier, car les fonctionnaires sont subordonnés à leur ministre de tutelle. Dans quelle mesure le Gouvernement peut-il leur ordonner de ne pas répondre aux questions posées par les parlementaires ? (...) Dans [certains pays] le consentement [à donner un témoignage] de l'administration concernée est toujours requis, sachant qu'il ne peut être refusé sauf dans les cas où l'information demandée peut 'porter atteinte à la sécurité publique ou lorsqu'elle est susceptible de compromettre le service public ou de le rendre difficile' (...).

N'oublions pas que, quel que soit le système, la commission créée en vue de mener une enquête n'est rien de plus qu'un organe d'investigation et d'établissement des faits dont la seule fonction est de soumettre un rapport à la Chambre qui l'a mise en place. Il appartient toujours à la Chambre elle-même de tirer les conclusions nécessaires de l'enquête et des données demandées (...)"

*Source: Parliaments, par Michel Ameller, Union interparlementaire, 1966*

Autre caractéristique importante des commissions d'enquête: leur composition. La proportion de parlementaires de l'opposition par rapport à ceux de la majorité est, bien entendu, essentielle pour les résultats de l'enquête.

Les pouvoirs de la commission varient considérablement d'un parlement à l'autre et d'une commission à l'autre, les principaux pouvoirs étant les suivants:

- ✓ Choisir le sujet et l'étendue de l'enquête parlementaire.
- ✓ Faire des visites aux bases de l'armée et autres locaux des services de sécurité (voir chapitre 17).
- ✓ Recueillir toutes les informations pertinentes y compris les documents classés secrets et top-secrets, auprès de la présidence, de l'administration ou de l'état-major.
- ✓ Recueillir les dépositions sous serment de membres de la Présidence, du Gouvernement, de l'armée et de la société civile.
- ✓ Organiser des auditions publiques ou à huis clos.

L'enquête canadienne sur le déploiement des soldats de ce pays en Somalie est un exemple à suivre (voir encadré N°33).



**Encadré N°33****Commission d'enquête sur le déploiement des forces canadiennes en Somalie: illustration de l'impact des rapports parlementaires sur les questions de sécurité auprès des citoyens**

Lors du déploiement de troupes canadiennes en Somalie en 1993, la plupart des Canadiens ont été horrifiés en apprenant les faits suivants: des intrus somaliens avaient été abattus à la base canadienne de Belet Huen; deux membres des commandos du régiment aéroporté canadien (RAC) avaient battu à mort un adolescent dont ils avaient la garde; l'un de ces deux soldats aurait ensuite essayé de se donner la mort et, après la mission, il y aurait eu des tentatives d'étouffer l'affaire ou de modifier certaines informations essentielles. Des bandes vidéos montrant des exactions répugnantes commises par des membres du RAC sont également apparues. Le Gouvernement ayant jugé que le conseil militaire de discipline chargé d'enquêter sur ces événements n'avait pas tout à fait respecté les normes de transparence publique, le Parlement canadien a lancé une enquête ouverte aux termes de la loi sur les enquêtes.

**Compétence et autorité** – La loi sur les enquêtes donne le pouvoir de citer des témoins à comparaître, de recueillir des dépositions, de recruter conseillers et experts et d'évaluer les preuves. Le pouvoir d'exiger des témoignages a été le mécanisme déterminant grâce auquel la lumière a pu être faite sur les rumeurs provenant de Somalie et du quartier général de la défense nationale. Près de 116 témoins ont déposé devant la commission d'enquête lors d'auditions ouvertes retransmises par la télévision dans toutes les régions du Canada. Le champ d'investigation ne se limitait pas aux seuls événements survenus en Somalie, mais portait également sur le contexte, notamment sur des éléments tels que la chaîne de commandement, la discipline, les opérations menées par les Forces canadiennes, les actions et décisions du Département de la défense nationale. La deuxième partie de la mission confiée aux membres de la commission était d'enquêter sur des questions particulières touchant au pré-déploiement des troupes, à la situation sur le théâtre d'opérations et aux phases après les opérations en Somalie.

**Une commission d'enquête et non un procès** – Cette enquête n'était pas censée être un procès, même si les auditions comportaient un examen des causes institutionnelles d'incidents qui avaient précédemment entraîné l'inculpation et le jugement d'individus, ainsi que la réaction des institutions auxdits incidents. La commission d'enquête avait avant tout pour objet d'examiner les questions institutionnelles et systémiques touchant à l'organisation et à la gestion des Forces canadiennes et au Département de la défense nationale, plutôt qu'aux personnes physiques employées par ces institutions. Cependant, cette priorité impliquait inévitablement que la commission se penche sur les actions d'individus faisant partie de la chaîne de commandement et sur la manière dont ils ont exercé leur commandement.

**Les résultats** – Les deux années de travail ont abouti à un long rapport portant sur de nombreuses questions dont: la structure et l'organisation des Forces canadiennes et du Département de la défense nationale au moment de la mission de Somalie; l'importance de la chaîne de commandement dans l'armée canadienne; une réflexion sur la culture et la déontologie militaire; les relations entre le civil et le militaire au Canada, etc. Suivent de nombreuses recommandations majeures pour changer les activités et les politiques du Gouvernement et des Forces canadiennes. Nombre desdites recommandations sont en cours d'application.

*Source: Donna Winslow Conseillère technique de la Commission d'enquête parlementaire canadienne, 1996.*

## Commissions parlementaires de défense ou de sécurité

Etant donné la nature complexe du secteur de la sécurité, il faut une structure bien développée si l'on veut que le Parlement ait une réelle influence sur l'Exécutif. Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité implique non une seule commission mais plusieurs dont les noms varient d'ailleurs d'un parlement à l'autre (parfois leurs mandats sont combinés).

Le plus souvent ces commissions, qui sont parfois appelées à tenir des réunions communes, sont les suivantes:

- ✓ **Commission de la défense** (aussi appelée commission des forces armées, commission de la défense et de la sécurité nationale ou encore commission de la sécurité et des affaires extérieures), généralement chargée de toutes les questions touchant au secteur de la sécurité, par exemple missions, organisation, effectifs, opérations et financement de l'armée, ainsi que conscription et passation des marchés.
- ✓ **Commission des affaires étrangères**, chargée par exemple de décider de la participation aux missions de paix, de l'acceptation de leur présence sur le territoire national, de la sécurité internationale, des organisations internationales et régionales, des traités et accords.
- ✓ **Commission du budget ou des finances**, qui décide en dernier ressort des budgets de toutes les structures de sécurité, voire commission des comptes publics qui examine les rapports d'audit pour l'ensemble du budget national, y compris celui de la défense.
- ✓ **Commission (ou sous-commission) chargée des services de renseignement** et des questions y afférentes. Ses réunions se tiennent le plus souvent à huis clos.
- ✓ **Commission de l'industrie et du commerce**, particulièrement compétente sur les questions d'achats et de commerce d'armes (compensation).
- ✓ **Commission des sciences et technologie** (pour la recherche et le développement).
- ✓ **Commission de l'intérieur** (ou des affaires intérieures), chargée de la police, des gardes-frontières et, souvent, des autres corps paramilitaires.

### Pouvoirs et moyens

Le pouvoir des commissions parlementaires en matière de collecte et de réception de preuves de la part de sources extérieures varie considérablement. Certaines commissions parlementaires, telles que la commission *ad hoc* permanente de la Chambre des communes britanniques, ne sont pas habilitées à recueillir des preuves par les propres moyens, alors que d'autres, notamment celles du Congrès américain sont investies de pouvoirs quasiment illimités leur permettant de recueillir des preuves auprès de sources externes (sous serment).

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Certaines commissions parlementaires sont habilitées à légiférer (à adopter, voire même rédiger de nouveaux textes de lois, ou à proposer des modifications aux lois existantes) alors que d'autres commissions ne peuvent qu'examiner les actions entreprises par l'Exécutif et les affectations budgétaires, sans pouvoir légiférer.

Le niveau des moyens et des savoir-faire mis à la disposition d'une commission détermine considérablement son aptitude à s'acquitter de sa tâche: nombre, compétences et stabilité du personnel mis à son service; capacité et nature de son service d'analyse (spécialisé ou général, séparé ou faisant partie des services plus larges d'analyse parlementaires); accès aux données et documents pertinents (capacité de les obtenir et de les reproduire); capacité de solliciter des experts; capacité d'organiser des audiences et d'effectuer des enquêtes (pour plus d'information voir chapitre 14 sur les mécanismes et outils parlementaires).

**Encadré N°34****Principales fonctions possibles pour les commissions parlementaires chargées des questions de défense ou de sécurité****Politique de sécurité**

- ▷ Examiner toutes les initiatives majeures de politique annoncées par le ministre de la défense et faire un rapport.
- ▷ Examiner périodiquement la manière dont le ministre de la défense s'acquitte de ses responsabilités au regard de la politique décidée.
- ▷ Examiner en permanence la manière dont le ministre de la défense se conforme aux lois sur la liberté de l'information et la qualité des informations qu'il fournit au Parlement par divers moyens.
- ▷ Examiner les pétitions et plaintes émanant du personnel militaire et des civils travaillant dans le secteur de la sécurité.

**Législation**

- ▷ Examiner tous les projets de lois proposés et soumis par le Gouvernement au Parlement et faire rapport.
- ▷ Examiner les traités et accords internationaux et régionaux relevant des compétences du ministre de la défense.
- ▷ S'il y a lieu, prendre l'initiative d'une nouvelle loi en demandant au ministre de proposer un nouveau texte ou de rédiger la loi elle-même.

**Dépenses**

- ▷ Examiner les principales estimations et dépenses annuelles du ministère de la défense et faire rapport.
- ▷ Examiner chaque estimation supplémentaire présentée par le ministre de la défense et adresser un rapport au Parlement chaque fois que ladite estimation nécessite un examen complémentaire.
- ▷ Si nécessaire, ordonner aux autorités compétentes d'effectuer un nouvel audit.

**Gestion et administration**

- ▷ Examiner et, s'il y a lieu, recueillir des informations, et faire rapport sur chaque nomination à un haut poste décidée par l'autorité exécutive compétente (hauts commandants militaires, hauts fonctionnaires).
- ▷ Examiner l'organisation interne du secteur de la défense, éventuellement par le biais d'organes extérieurs liés au Parlement (médiateur) et signaler au Parlement les éventuels dysfonctionnements.

*Source: d'après le Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, Royaume-Uni, 2001*

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

L'encadré N°35 ci-dessous portant sur les méthodes de travail du Parlement norvégien, est fourni à titre d'exemple.

**Encadré N°35****Sessions communes de la Commission des affaires étrangères et de la Commission de la défense au Storting (Parlement norvégien).**

“Il incombe à la commission élargie des affaires étrangères de débattre avec le Gouvernement des questions importantes de politique étrangère, politique commerciale et de sécurité nationale. Ces débats doivent se tenir avant la prise de décisions importantes. Dans certains cas, la commission élargie peut soumettre des recommandations au Storting.

La commission élargie regroupe des membres ordinaires de la commission permanente des affaires étrangères, le président et le vice-président du Storting (s'ils ne sont pas déjà membres), ainsi que le président de la commission permanente de la défense et, au maximum, onze membres désignés par le comité électoral. Lors des désignations, il faut faire en sorte que la représentation proportionnelle des groupes politiques soit respectée.

Selon le même principe, le comité électoral désigne des députés à convoquer en cas d'absence ou de congés.

La commission est convoquée chaque fois que le président le juge nécessaire ou sur demande du Premier Ministre, du ministre des Affaires étrangères ou d'un tiers des membres de la commission.

Les délibérations de la commission élargie sont tenues secrètes, sauf indication expresse. La même règle s'applique aux réunions communes de cette commission avec d'autres. Le président peut décider que même les convocations aux réunions de la commission soient tenues secrètes.

Une question figurant à l'ordre du jour d'une réunion de la commission élargie des affaires étrangères est soumise à une réunion du Storting lorsque six membres au moins de la commission le demandent lors d'une réunion où la question concernée est à l'ordre du jour. La commission détermine si les conditions d'un examen par le Storting sont réunies et, lorsqu'elles le sont, en notifie la présidence. Le Storting décide à huis clos si la réunion concernée doit se tenir en public ou à huis clos. Les délibérations du Storting commencent par une déclaration liminaire d'un membre du Gouvernement. Le débat sur la question concernée se tient immédiatement après ladite déclaration liminaire ou lors d'une réunion consécutive, sur décision du Storting. Aucune proposition ne peut être soumise par les commissions”.

*Source: Section 13 du code de procédure du Parlement norvégien*

*(Storting: <http://www.stortinget.no/g>)*

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Domaines couverts par une commission chargée des questions de défense dans votre parlement ou chambre

- ▷ Examiner le mandat de la commission et des sous-commissions, s'il y a lieu, pour vous assurer:
  - Qu'il est clairement défini.
  - Qu'il permet à la commission de couvrir tous les domaines de façon approfondie.
  - Qu'il est conforme à la politique de sécurité et aux politiques des autres services ministériels touchant à la sécurité tels que les affaires étrangères, la sécurité aérienne et maritime, l'industrie, l'approvisionnement en électricité, etc.

### Pour une commission parlementaire efficace

- ▷ Veiller à ce que la commission et la sous-commission compétentes de votre parlement ou chambre disposent, en droit et en fait, des mécanismes décrits dans l'encadré N°34.
- ▷ Réfléchir à la création de sous-commissions chargées de domaines particuliers de la défense: budget, marchés publics, personnel et missions de paix.
- ▷ Prendre l'initiative de lois sur la politique d'information du secteur de la sécurité et d'un processus d'évaluation portant directement sur les dépenses en matière de défense.
- ▷ Veiller à ce que la commission soit dotée d'un niveau adéquat de ressources, y compris, l'accès au conseil d'experts.
- ▷ Examiner et évaluer les meilleures pratiques recensées au plan international en matière de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

## Le médiateur

Parmi les acteurs institutionnels indépendants chargés de surveiller le secteur de la sécurité, le médiateur occupe une position spéciale. Dans certains pays, le médiateur a des compétences générales et traite de tous les problèmes découlant de dysfonctionnements dans l'administration. D'autres ont mis en place un organe assumant un rôle similaire tel que le commissaire ou la commission des plaintes publiques (au Nigéria). Dans d'autres pays enfin, des médiateurs spécialisés sont chargés de traiter avec les forces armées.

### Encadré N°36

#### Le médiateur

“(...) Le médiateur existe dans plusieurs pays; sa tâche consiste à répondre aux plaintes du public en rapport avec les décisions, actions ou omissions de l'administration publique. Le titulaire du poste est soit élu par le Parlement, soit nommé par le chef de l'Etat ou du gouvernement, après consultation avec le Parlement. Le rôle du médiateur est de protéger la population contre les violations de droits, les abus de pouvoir, les erreurs, la négligence, les décisions injustes et la mauvaise gestion. Son action contribue à améliorer l'administration publique, rend les actions du Gouvernement plus transparentes et responsabilise les administrateurs publics envers les citoyens. L'institution du médiateur peut être inscrite dans la Constitution du pays et mise en œuvre par une loi, ou encore créée simplement par un acte de la législature (...).

Pour protéger le droit des citoyens, le médiateur détient les pouvoirs suivants:

- 1) Le pouvoir d'enquêter pour déterminer si l'Administration contrevient à la loi ou agit de façon injuste.
- 2) Si une enquête objective révèle un dysfonctionnement de l'Administration, le pouvoir de formuler des recommandations visant à éliminer lesdits dysfonctionnements.
- 3) Le pouvoir de faire rapport sur des dossiers particuliers, au gouvernement, au plaignant et, lorsque les recommandations ne sont pas suivies par le Gouvernement, au Parlement. La plupart des médiateurs livrent un rapport annuel de leurs activités, qu'ils soumettent au Parlement et au public.

Le médiateur n'a pas généralement de pouvoirs décisionnels contraignants pour le gouvernement. Il se contente de recommander des changements (...). Habituellement, le médiateur du secteur public a une compétence générale sur un large éventail d'organisations gouvernementales. Dans certains cas, cette compétence peut aller jusqu'à inclure les domaines judiciaire, policier et militaire, alors que dans d'autres pays l'un de ces domaines ou plus sont expressément exclus”.

Source: *The International Ombudsman Institute Information Booklet on*  
<http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>

Voir également: *Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme, Fiche N°19, Instances nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*

## Le médiateur pour la défense

En tant qu'institution séparée, le médiateur pour la défense apparaît dans les différents parlements sous des appellations diverses: médiateur pour la défense en Finlande, en Norvège, au Portugal et en Allemagne, Commissaire chargé des plaintes des militaires en Israël, Médiateur du Département de la défense nationale et des Forces canadiennes au Canada et Médiateur de l'Australian Defence Force en Australie.

### Encadré N°37

#### Aperçu des médiateurs de la défense dans certains pays

<i>Pays</i>	<i>Compétences</i>	<i>Fonctions</i>	<i>Responsabilité et position devant l'autorité politique</i>
<b>Australie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Defence Force Ombudsman</b></li> <li>- Nommé par décision ministérielle.</li> </ul>	Toute mauvaise gestion par des membres de l'Australian Defence Forces.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soumet des rapports annuels au ministre pour présentation au parlement.</li> </ul>
<b>Canada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Ombudsman de la défense</b></li> <li>- Nommé par décision ministérielle.</li> </ul>	Protéger les droits de l'homme des employés du Département de la défense nationale (DDN) et des membres des Forces canadiennes (FC).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fait des rapports au DDN ou aux FC sur des cas particuliers. Rapports annuels au ministre sur ses activités.</li> <li>- Neutre et objectif. Indépendant des services du ministre de la Défense.</li> </ul>
<b>Norvège</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Ombudsman pour la défense</b></li> <li>- Dans le cadre du Parlement norvégien.</li> </ul>	Veille au bien-être du soldat; rôle central dans la résolution des conflits. Maintien une atmosphère de confiance et d'ouverture au sein des divers secteurs de la défense.	Fait des recommandations, évaluations et critiques que les organismes publics concernés appliquent de façon volontaire.

Le médiateur est donc un mécanisme supplémentaire permettant de surveiller les militaires, au nom des citoyens et/ou du Parlement. La principale tâche du médiateur militaire est d'enquêter sur les allégations de décisions arbitraires ou d'abus commis au nom du ou des ministres responsables des services de sécurité, notamment de l'armée.

La place du médiateur militaire dans le système politique varie d'un pays à l'autre. Ce médiateur peut être nommé par le Parlement auquel il devra soumettre ses rapports (Allemagne, Suède), ou bien nommé par le ministre de la Défense (Israël, Canada). Certains médiateurs ont leur bureau à l'intérieur de l'enceinte parlementaire (c'est le cas du Commissaire parlementaire allemand pour les forces armées, voir encadré N°38) mais d'autres sont à l'extérieur du Parlement (Suède).

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Les citoyens ou les militaires ayant subi des abus de la part de l'armée peuvent lui demander de lancer une enquête. En outre, des parlementaires peuvent le charger d'enquêter sur des plaintes pour abus. Souvent, les enquêtes effectuées par le médiateur portent sur l'exemption du service militaire obligatoire ou sur des affaires de sursis, de transfert ou de mutation pendant le service militaire, de régime alimentaire, de démobilisation, de permission, de délits disciplinaires et passibles d'une sanction. Si le médiateur constate que la plainte était justifiée, il peut faire des recommandations, voire demander à l'institution responsable de revenir sur sa décision ou de la changer.

## Le médiateur et le secret

Etant donné la nature de ce secteur, certaines informations ne peuvent être révélées au public pour des raisons de sécurité nationale. Nombre de pays ont inscrit dans leur législation des dispositions particulières définissant la manière dont le médiateur doit intervenir sur des questions de sécurité nationale. En règle générale et même lorsque la plus haute confidentialité est de mise, le médiateur est autorisé à effectuer toutes les enquêtes nécessaires et à accéder aux bases militaires et à tous les documents pertinents dans une affaire donnée. Cependant, le médiateur ne peut rendre ses conclusions publiques.

### **Encadré N°38**

#### **Le commissaire parlementaire allemand pour les forces armées**

En réinstituant les forces armées dans les années 50, l'Allemagne a accordé la plus haute importance à leur contrôle parlementaire. Pour faire en sorte que les valeurs inscrites dans la Constitution et qui accorde une place centrale à l'être humain s'appliquent aux forces armées, la Constitution allemande a été enrichie de l'article 45b qui stipule:

"...Un commissaire parlementaire est nommé pour garantir les droits fondamentaux des membres des forces armées et pour aider le Bundestag à exercer un contrôle parlementaire". Tous les détails concernant la mise en œuvre de cet article sont exposés dans la "loi relative au commissaire parlementaire pour les forces armées".

Le commissaire parlementaire est un organe auxiliaire du Parlement (le Bundestag), et donc un membre du pouvoir législatif. Il ou elle peut enquêter sur des questions particulières à la demande du Bundestag ou de sa commission de défense, mais il ou elle peut agir de son propre chef lorsque des circonstances lui sont signalées.

Dans la limite du principe de la séparation des pouvoirs, le commissaire exerce son contrôle sur le ministre de la défense. Il ou elle peut demander des informations à ce dernier, à tous ces subordonnés et personnels et accéder à leurs archives. Il ou elle peut, à tout moment, visiter toute unité, tout quartier général, tous services et autorités des forces armées et de leurs institutions. Il peut lancer des enquêtes, notamment lorsqu'il est saisi de plaintes émanant de membres des différentes armes, quels que soient leur rang et position. Tout membre des forces armées est en droit de soumettre son cas directement au commissaire, sans passer par les canaux officiels ni encourir le risque de sanctions ou de discrimination en raison de sa démarche.

Source: <http://www.bundestag.de/>



## Le médiateur: un gage de confiance dans l'armée

Si l'on regarde l'histoire du médiateur militaire, par exemple celle de l'ombudsman suédois (créé en 1915), on s'aperçoit que cette institution est devenue un outil puissant pour la confiance des citoyens dans le secteur de la défense. En outre, le médiateur apporte une protection essentielle aux soldats, femmes ou hommes, contre les abus de l'institution militaire. On peut dire qu'en règle générale l'une des principales réussites du médiateur dans le secteur de la sécurité est d'avoir renforcé la confiance dans l'armée en donnant plus de transparence à l'ensemble du processus administratif, sans défier la hiérarchie ni compromettre l'état de préparation des militaires.

### Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

#### L'institution du médiateur

- ▷ Si cette institution n'existe pas dans votre pays, envisager de prendre des mesures pour en créer une.
- ▷ A cette fin, tenir compte des orientations, documents de référence et des leçons apprises ailleurs en consultant le site ombudsman international <http://www.ombudsmaninternational.com>.

#### Un médiateur pour le secteur de la défense ou de la sécurité

- ▷ Si cette institution n'existe pas dans votre pays, envisager des mesures pour en créer une.
- ▷ Obtenir des informations sur les leçons et expériences des nombreux pays qui se sont dotés d'un médiateur de la défense.
- ▷ Si votre pays possède un médiateur de la défense depuis un certain temps, demander un réexamen de sa mission, de ses fonctions, des procédures générales notamment des rapports devant être faits au Parlement, de son impact, des ressources et budget qui lui sont affectés en comparant avec les institutions équivalentes dans les autres pays connaissant une situation proche en matière de sécurité.

## Visites aux locaux des services de sécurité

### Importance

Il est essentiel que tous les parlementaires aient une connaissance parfaite du secteur de la sécurité. Une connaissance théorique qu'il convient de compléter par une expérience pratique sur le terrain afin de mieux comprendre les besoins des services de sécurité. A cette fin, des visites de parlementaires aux locaux des services de sécurité permettent de développer le dialogue et de renforcer la confiance et la compréhension entre les responsables politiques et militaires. Les parlementaires découvrent ainsi la vie quotidienne des soldats, leurs problèmes et montrent aux militaires que les hommes politiques s'intéressent activement aux missions et au bien-être des soldats.

#### Encadré N°39

##### Le cas argentin

Les hommes politiques visitent les bases et unités militaires dans le but d'échanger leurs points de vue avec le personnel militaire. Ces visites, dont les autorités militaires sont informées à l'avance, contribuent à atténuer la méfiance et les préjugés entre ces deux institutions. De tels contacts entre parlementaires et membres des forces armées aboutissent à une meilleure compréhension des problèmes de l'armée. Les règles et le moment de ces visites sont différents quand il s'agit de questions touchant au secteur de la sécurité et les visites permettent aux hommes politiques de comprendre cette particularité.

Source: Pablo Carlos Martinez, "The restructuring of the armed forces and the role of the parliament: the Argentine experience", <http://www.pdgs.org>

Dans les centres de détention et les prisons, les détenus sont entièrement entre les mains et sous contrôle du personnel de sécurité. Une situation qui les rend particulièrement exposés à toutes sortes de violations des droits de l'homme. Malheureusement, les cas de torture et de sévices dans les prisons et les centres de détention ne se comptent plus. En conséquence, ces institutions doivent être soumises à des mécanismes de contrôle spéciaux. A cette fin, les visites de parlementaires et d'experts sont précieuses: elles révèlent les cas de mauvais traitements et empêchent les récidives.

L'encadré N°40 décrit les mécanismes des visites sur les centres de détention tels que prévus par le protocole facultatif à la Convention de l'ONU contre la torture.

**Encadré N°40****Le protocole facultatif à la Convention contre la torture étend les possibilités de visites aux locaux des services de sécurité**

En décembre 2002, l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé un protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ce protocole fait obligation aux Etats d'ouvrir leurs centres de détention aux visites d'experts indépendants nationaux et internationaux chargés de faire des recommandations en vue de réduire le risque de mauvais traitements.

*Pour plus d'information, consulter [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)*

**Conditions pour l'efficacité des visites**

Inutile de dire que les visites de parlementaires aux locaux des services de sécurité tels que les bases militaires, doivent être coordonnées avec le ministère de tutelle (par exemple le ministère de la Défense). Des visites inopinées ou non coordonnées peuvent, en effet, entraîner de lourdes conséquences car elles sont parfois perçues comme la preuve d'un manque de confiance en l'institution militaire et de méfiance vis-à-vis de la hiérarchie. De plus, elles peuvent perturber le fonctionnement de l'armée. Il faut, en outre, que les représentants des divers partis politiques y participent après une bonne préparation.

Le revers de la médaille est que la commission parlementaire qui se présente ne peut voir que ce que les commandants des services de sécurité veulent bien lui montrer. De telles visites ne révèlent pas la véritable nature des problèmes mais permettent parfois aux militaires d'exploiter la situation pour parvenir à leurs fins, notamment lorsqu'ils ont des revendications budgétaires. On peut remédier, dans une certaine mesure, à cette situation en acceptant trois types de visites: celles recommandées par l'armée, celles recommandées par le Parlement et annoncées à l'avance, et celles recommandées par le Parlement avec un court préavis (exemple, un jour).

**Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire****Lois relatives aux visites des locaux des services de sécurité**

- ▷ Œuvrer à inscrire dans la loi les visites de parlementaires aux locaux des services de sécurité (y compris les troupes déployées à l'étranger).
- ▷ A défaut de loi habilitant les délégations de parlementaires à visiter les locaux des services de sécurité, assurez-vous que des parlementaires peuvent néanmoins participer à de telles visites en précisant à quelles conditions et conformément à quels procédures et critères se fait le choix des parlementaires concernés. Quel en est l'impact?



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

- ▷ Assurez-vous que des règlements précisent:
  - Quels locaux de services de sécurité peuvent être visités.
  - Dans quelles circonstances et conditions lesdites visites peuvent être effectuées; par exemple, si des visites peuvent être organisées à tout moment.
  - L'usage en la matière et la fréquence des visites parlementaires aux unités ou bases militaires nationales.
- ▷ Assurez-vous que ces visites donnent lieu à des rapports écrits détaillés au Parlement ou à la commission compétente et à un débat sur le sujet.
- ▷ Évaluez l'impact des visites déjà effectuées.
- ▷ Assurez-vous que votre Etat a ratifié la Convention des Nations Unies contre la torture et son protocole facultatif.

**Constitution des délégations parlementaires de visiteurs**

- ▷ Veillez à ce que les délégations parlementaires ne soient pas représentatives d'un seul parti et qu'elles comprennent une proportion suffisamment représentative des membres de la majorité et de l'opposition au Parlement.
- ▷ Assurez-vous que les délégations de visiteurs respectent, dans la mesure du possible, l'équilibre entre hommes et femmes.

**Préparation de la visite**

- ▷ Pour éviter toute conséquence négative, assurez-vous que la visite parlementaire soit coordonnée avec le ministère de la Défense.

**Rapport au parlement**

- ▷ Assurez-vous qu'un rapport détaillé a été soumis et débattu au Parlement ou à ses commissions compétentes.
- ▷ Assurez-vous que les autorités compétentes de sécurité obtiennent le rapport suffisamment à l'avance pour soumettre leurs observations.

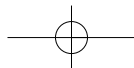
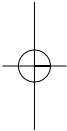
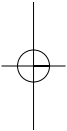
**Impact et publicité**

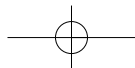
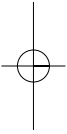
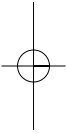
- ▷ Veillez à ce que les constatations et recommandations de la délégation et les décisions y afférentes du Parlement soient suivies d'effet et réfléchissez à l'opportunité de leur publication et d'une décision dans ce sens.



## Section V

# Contrôle des services de sécurité sur le terrain: circonstances et opérations spéciales





## L'état d'exception

Dans certaines circonstances exceptionnelles, telles qu'une guerre, un conflit interne ou d'autres types d'urgence, un Etat est amené à recourir à des pouvoirs et procédures spéciaux pour résoudre la crise. Pareilles réactions ne doivent pas compromettre le système démocratique de gouvernement.

La guerre et plusieurs types de situations d'exception nécessitent une réaction militaire, voire la proclamation de la loi martiale. Même dans ces circonstances, l'armée et le secteur de la sécurité dans son ensemble restent tenus de respecter plusieurs principes et garanties internationaux, notamment les règles du droit international humanitaire, et ne doivent pas échapper à un contrôle démocratique. Les droits de l'homme doivent être maintenus autant que possible. Les droits qui ne peuvent faire l'objet d'une dérogation ne doivent être suspendus ou restreints sous aucun prétexte, comme le prescrit clairement la Commission des droits de l'homme des Nations Unies dans son commentaire général d'août 2001 sur l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

### L'état de guerre

L'Article 2.4 de la Charte des Nations unies stipule :

*«Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force (...).»*

L'usage de la force contre un autre Etat fait donc l'objet de restrictions sévères. L'une des tâches qui incombent au Parlement est de s'assurer que l'Exécutif respecte les restrictions internationales relatives au recours ou à la menace de recourir à la guerre et que l'Exécutif n'outrepasse pas ses pouvoirs en temps de conflit. Des pays neutres comme la Suisse ont clairement renoncé au recours à la guerre comme moyen de règlement des litiges dans leurs relations extérieures. Et il est au moins un pays, le Japon, dont la Constitution (1946) interdit explicitement le maintien d'une armée. D'autres pays, comme la Hongrie, considèrent leur renonciation à la guerre comme un moyen de résoudre les litiges entre les nations.

En temps de guerre, et selon les dispositions de la Constitution, les parlements peuvent participer à la prise de décisions de trois façons différentes au moins (par ordre décroissant d'importance):

**1) La Constitution peut autoriser le Parlement lui-même à déclarer la guerre et la paix.** De nos jours, cette disposition revêt parfois un caractère hypothétique car les guerres commencent souvent sans avertissement et les événements peuvent empêcher le Parlement de prendre une décision.

**2) La Constitution peut exiger de l'Exécutif qu'il obtienne l'autorisation expresse du Parlement avant tout acte de guerre ou de paix.** Pareille disposition permet au Parlement de débattre de la question avant d'accomplir un acte concret de guerre et, plus généralement, d'effectuer une intervention militaire à l'étranger.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

3) La Constitution peut stipuler que le Parlement doit être informé lorsque l'Exécutif décide d'un acte de guerre mais sans exiger que ce dernier obtienne l'autorisation préalable du Parlement. En fait, la plupart des Constitutions prévoient pareille notification.

## L'état d'exception

L'état d'exception ou de crise nationale correspond à un large éventail de situations. Les Constitutions et les droits nationaux prévoient plusieurs situations où l'état d'exception peut être proclamé: les actes armés menaçant l'ordre constitutionnel ou l'ordre public, les catastrophes naturelles, épidémies, crises financières ou économiques nationales.

La déclaration de l'état d'exception n'est possible que dans des circonstances exceptionnelles et elle doit rester conforme à de grands principes pour que la démocratie ne soit pas menacée: voir encadré N°41. La définition de ces circonstances exceptionnelles varie d'une Constitution et d'un droit à l'autre. En tout état de cause, la Constitution et les lois doivent empêcher l'Exécutif de proclamer l'état d'exception pour des motifs politiques partisans. En outre, la Constitution et les lois applicables doivent stipuler que les coups d'Etat militaires sont frappés d'invalidité constitutionnelle.

### Encadré N°41

#### L'état d'exception: objet et principes

«Tous les systèmes juridiques prévoient des mesures spéciales en cas de situation d'exception. Cependant, les dérogations ou suspensions de droits nécessaires à la gestion d'une crise ne peuvent être que provisoires et ne peuvent avoir pour objet que la restauration de la normalité et la préservation des droits les plus fondamentaux. (...)»

#### Principes internationaux

«Les principes internationaux qui se sont dégagés en matière d'état d'exception peuvent être résumés comme suit:

**Le principe de légalité**, qui porte sur la cohérence nécessaire entre la déclaration de l'état d'exception et les mesures d'exception adoptées, d'une part, et la déclaration de l'état d'exception et la législation intérieure du pays, d'autre part. Ce principe vise en outre à garantir que le droit interne est conforme au droit international.

**Le principe de proclamation**, à savoir l'obligation d'annoncer publiquement l'état d'exception.

**Le principe de communication**, ou l'obligation d'informer dûment les autres Etats signataires du traité concerné, par l'intermédiaire des dépositaires de ce texte, ainsi que le rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme pendant les états d'exception.

**Le principe de temporalité**, qui indique la nature exceptionnelle de la déclaration d'un état d'exception, nécessairement limité dans le temps.





**Le principe de menace exceptionnelle**, selon lequel la crise doit présenter un danger réel, en cours et au moins imminent pour la collectivité.

**Le principe de proportionnalité**, selon lequel la gravité de la crise doit être proportionnelle aux mesures prises pour y remédier.

**Le principe d'intangibilité**, qui porte sur les droits fondamentaux spécifiques ne pouvant faire l'objet d'aucune dérogation.

«Il est de la plus haute importance que le Parlement, qui est le gardien des droits de l'homme, ne soit pas la première victime de la déclaration de l'état d'exception, par voie de dissolution ou de suspension pure et simple, ou par une importante réduction de ses pouvoirs législatifs et de contrôle sur l'Exécutif. Il est aussi important que le Parlement soit en mesure de jouer son rôle tant pour la déclaration de l'état d'exception que pour sa levée (...)»

#### Nature légale de l'état d'exception

«(...) La nature légale de [l'état d'exception] est telle que les actes qui le constituent (proclamation, ratification, etc.) et les mesures adoptées pendant qu'il est en vigueur (suspension ou restriction de certains droits, etc.) doivent rester dans le cadre des principes régissant l'état de droit et donc soumis à contrôle. (...)»

#### Fonctionnement du Parlement

«Il est entendu que le principe de l'indépendance et de l'équilibre des pouvoirs d'un Etat (...) fait partie intégrante de l'état de droit. C'est la raison pour laquelle la plupart des systèmes juridiques dans le monde prévoient que le Parlement doit être partie prenante de la proclamation de l'état d'exception ou de sa ratification une fois qu'il a été décrété par l'Exécutif. Le but est d'empêcher que l'Exécutif ne devienne seul compétent pour l'adoption d'une mesure d'une telle gravité. (...)»

#### Rang des dispositions légales relatives à l'état d'exception

«L'expérience montre qu'il est pour le moins souhaitable que les dispositions régissant l'état d'exception aient rang de mesures constitutionnelles. La plupart des législations le stipulent pleinement, sachant que d'autres le prévoient indirectement en stipulant « qu'aucune autorité ne peut assumer les fonctions législatives sous prétexte qu'il y a un état d'exception (...)»

*Extraits d'un rapport du rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'état d'exception, M. L. Despouy, au symposium de l'UIP sur le parlement, gardien des droits de l'homme, Budapest, 1993*

## Etats d'exception durables et *de facto*

Les états d'exception durables, quittes à être périodiquement renouvelés par le Parlement au fil des ans, voire des décennies, aboutissent souvent à des situations mettant en péril le principe de la primauté des civils sur le secteur de la sécurité. Dans ce cas les organisations de ce secteur peuvent même acquérir un sentiment d'impunité qui porte atteinte à la démocratie. Dès lors, le Parlement se retrouve dans une position d'extrême faiblesse et de vulnérabilité. Les états d'exception *de facto* et incontrôlables, comme il en existe dans de nombreux pays, portent manifestement atteinte au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Dès lors, celui-ci jouit de la plus grande liberté dans toutes ses activités.

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Législation sur l'état d'exception

- ▷ Assurez-vous que les différents types d'états d'exception sont clairement définis dans la Constitution ou la loi.
- ▷ L'état d'exception doit automatiquement expirer dans un délai de trois ou six mois, sauf prolongation expresse à l'issue d'un débat et d'un vote parlementaires.
- ▷ Faites pression pour que les principes internationaux de légalité, proclamation, communication, temporalité, menaces exceptionnelles, proportionnalité et inviolabilité soient inscrits – et de façon satisfaisante – dans la législation nationale régissant l'état d'exception.
- ▷ Veillez à ce que le droit humanitaire, les garanties constitutionnelles et les lois applicables en matière de droits de l'homme soient respectés pendant l'état d'exception.
- ▷ Assurez-vous en outre que les compétences respectives de l'Exécutif et du Législatif en matière de proclamation et de levée de l'état d'exception soient définies de la façon la plus claire et complète dans la Constitution ou la loi.

### Le Parlement pendant l'état d'exception

- ▷ Faites en sorte que l'existence de certains types d'états d'exception n'empêche pas complètement le Parlement d'exercer son pouvoir de contrôle sur l'action de l'Exécutif en matière de sécurité et de respect des droits de l'homme inaliénables.

## Préserver la sécurité intérieure

La sécurité intérieure (ou publique) et l'ordre public sont un bien essentiel appartenant à tous, le bien de chacun sans aucune forme de discrimination possible fût-elle à l'égard des immigrés ou des étrangers se trouvant sur le territoire national. Ils ne sauraient être détournés pour servir les intérêts d'un chef ou d'une force politique, ou ceux du secteur de la sécurité lui-même dont la mission exclusive est d'être l'instrument de leur préservation.

### Motifs et caractéristiques générales de ces législations

Tous les systèmes juridiques comportent des lois visant à gérer les situations où il n'y a pas lieu de déclarer l'état d'exception mais où il existe une menace réelle pour la sécurité intérieure et l'ordre public.

A un degré ou un autre, ces législations confèrent des pouvoirs spéciaux à l'Exécutif et prévoit la restriction de certains droits, voire leur suspension provisoire, afin de protéger certains autres droits, plus fondamentaux, et qui seraient compromis dans des circonstances devant, elles-mêmes, être clairement définies par la loi en question.

Les droits les plus souvent restreints, ou même suspendus, sont le droit à la liberté de l'information, à des manifestations publiques, le droit à la liberté et le droit d'asile. Le droit international interdit la suspension de droits inaliénables tels que le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à la torture ni à toute forme de peine corporelle ou de traitement dégradant et inhumain. Les personnes les plus souvent visées sont les immigrés, les journalistes, les militants politiques, les défenseurs des droits de l'homme, les demandeurs d'asile et les réfugiés ainsi que les minorités religieuses et ethniques.

### Risques inhérents

On peut résumer comme suit les risques inhérents à la législation sur la préservation de la sécurité intérieure et de l'ordre public :

- ✓ Une définition floue de la nature des menaces, permettant des interprétations adaptables aux besoins de l'Exécutif selon les circonstances.
- ✓ L'attribution à l'Exécutif et, par delà, aux nombreuses structures du secteur de la sécurité, de pouvoirs excessifs et durables sans contrôle ni contre-pouvoirs, sans sanctions administratives et judiciaires adéquates.
- ✓ Parfois la préservation de la sécurité intérieure et de l'ordre public devient prétexte à protéger les intérêts exclusifs d'un ou plusieurs secteurs de la population, de la classe politique au pouvoir ou du secteur de la sécurité lui-même, et prétexte à restreindre les droits et à contrôler les citoyens.

### UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003

- ✓ La militarisation de la police, censée être la gardienne de la loi et de l'ordre au plan intérieur, brouille les caractéristiques qui distinguent cette institution de l'armée, gardienne de la sécurité extérieure. Cette confusion devient très dangereuse lorsque les forces de police sont sous-financées et donc tentées de profiter des circonstances pour se livrer à la corruption en toute impunité. Mais la militarisation de la police présente un autre danger lorsque les personnes au pouvoir utilisent cette institution (et parfois les services de renseignement et les forces paramilitaires) comme un instrument servant non à protéger la sécurité intérieure et l'ordre public, mais à contrôler et réprimer l'opposition. Enfin, le recours fréquent aux forces militaires dans des missions d'ordre public risque de politiser l'armée.
- ✓ La paralysie du Parlement et de la Justice, notamment lorsqu'ils ne sont pas réellement en mesure de contester l'autorité de l'Exécutif.

Par conséquent, des mesures visant à assurer la sécurité et l'ordre public peuvent aboutir à la violation des droits de l'homme par les membres des forces de sécurité sachant que, dans certains contextes et environnements, lesdites forces peuvent même bénéficier de l'impunité pour de tels actes. Les droits suivants sont le plus souvent bafoués dans de tels contextes : droit à la vie; droit à ne pas être soumis à la torture, à un traitement inhumain ou dégradant; droit à ne pas subir d'arrestation arbitraire; droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant institué par la loi; liberté d'opinion, d'expression et de réunion.

#### Encadré N°42

#### Préserver à la fois la sécurité et la démocratie

Tout au long de l'histoire et aujourd'hui encore dans beaucoup de pays en développement, des gouvernements autoritaires se sont opposés aux tentatives de démocratisation ou les ont fait capoter, au prétexte que la démocratie serait incompatible avec l'ordre public et la sécurité des personnes. Or, l'histoire enseigne qu'il en va tout autrement : le contrôle démocratique et civil des forces de sécurité de l'Etat, loin de desservir la sécurité des personnes, en est une condition essentielle. A défaut d'un tel contrôle, le plus grand péril peut venir de ceux-là mêmes qui sont censés être les garants de la sécurité des personnes. (..)

*Source: Rapport de l'ONU sur le développement humain, 2002*

Certains pays ont adopté une législation spécifique visant à défendre la démocratie. Ainsi, en Argentine, par exemple, la loi n° 23.077 de 1984 sur la « Défense de la démocratie » a modifié le code pénal, qualifiant de crimes certaines atteintes au système démocratique, par exemple, le fait d'instituer des peines réprimant les associations illicites dans le but de porter atteinte à la démocratie ou à la Constitution.

### Détention de personnes pour menace à la sécurité intérieure et à l'ordre public

Toutes les législations sur la préservation de la sécurité intérieure et de l'ordre public prévoient la détention de personnes suspectées de menacer l'une ou l'autre. A cet égard, on peut distinguer au moins deux types de législation :

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

- ✓ Les législations qui prévoient la détention de toute personne représentant une menace réelle pour la sécurité nationale : ces détentions, normalement ordonnées par le Judiciaire, peuvent, dans certains cas, être décidées par le seul Exécutif.
- ✓ Les législations qui prévoient la détention de toute personne qui, de l'avis de l'Exécutif, représente une menace pour la sécurité nationale, autrement dit les législations qui confèrent à l'Exécutif des pouvoirs spéciaux l'habilitant à contrôler ou prévenir des situations susceptibles à ses yeux (il est seul juge en la matière) de compromettre la sécurité nationale.

La plupart des pays membres du Commonwealth ont des législations qui se rapportent plus ou moins à cette seconde catégorie. En l'occurrence, l'Exécutif est généralement habilité à recourir à des pouvoirs étendus qui suspendent un certain nombre de garanties constitutionnelles, sans avoir à demander l'approbation préalable ou la participation du législatif ni celles du judiciaire. L'élément important est la capacité de l'Exécutif à ordonner la détention administrative ou sur décision ministérielle de personnes susceptibles de menacer la sécurité nationale. Ces personnes sont mises à la disposition de l'Exécutif pour des périodes plus ou moins longues, renouvelables plusieurs fois, voire indéfiniment. Certaines législations (pas toutes) prescrivent la mise en place d'un organe qui peut être consultatif ou investi du pouvoir d'ordonner à l'Exécutif la mise en liberté du détenu. De par sa composition, cet organe peut être plus ou moins lié à l'Exécutif.

Dans bien des pays, ce type de législation, généralement hérité des temps coloniaux, est remis en cause en raison des pouvoirs exorbitants qu'il confère à l'Exécutif et aux structures du secteur de la sécurité (notamment la police), sans compter l'impact négatif qu'il a le plus souvent sur l'exercice des droits civils et politiques.

**Encadré N°43****Des distorsions aux conséquences graves**

Lorsque les gouvernements s'en remettent à la sécurité pour assurer leur pouvoir, les forces de sécurité deviennent souvent la principale cause d'insécurité pour les citoyens et pour les Etats voisins. (...) Lorsque des troupes du ministère de l'intérieur, des forces paramilitaires de police et les services de renseignement sont attirés dans des luttes pour le pouvoir à l'intérieur du pays, les efforts visant à renforcer le contrôle démocratique et civil sont souvent compromis.

*Rapport de l'Onu sur le développement humain, 2002*

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Législation sur la préservation de la sécurité intérieure et de l'ordre public

- ▷ Ne jamais oublier que la sécurité et l'ordre public sont institués pour le peuple et non pour servir comme argument ou instrument de la répression du peuple, ni pour être exploités à des fins de politiques partisans. Faites en sorte que l'usage répressif et la militarisation excessive de la police soient évités.
- ▷ Faites en sorte que l'Exécutif ait à rendre des comptes au Parlement et fixez des limites légales claires à ses pouvoirs.
- ▷ Prenez des dispositions pour que le secteur de la sécurité soit passible de sanctions administratives et judiciaires, selon les cas, s'il se rend coupable d'abus de pouvoir ou d'un usage excessif de la force.
- ▷ Analysez l'applicabilité et l'opportunité d'une loi portant sur la défense de la démocratie.

### Contrôle parlementaire

- ▷ Veillez à ce que le Parlement débattre régulièrement des questions relatives à la sécurité intérieure et à l'ordre public et examine la pertinence des lois existantes en la matière.
- ▷ Assurez-vous que les commissions parlementaires compétentes utilisent tous les moyens et ressources dont elles disposent pour obtenir les informations nécessaires et exercer un contrôle aussi efficace que possible en matière de sécurité intérieure et d'ordre public, s'il y a lieu agir pour que lesdites commissions obtiennent une augmentation des moyens et ressources dont elles disposent, y compris en termes d'experts.
- ▷ Autant que possible et chaque fois que nécessaire, encouragez les auditions publiques portant sur ces questions.
- ▷ Lancez un dialogue (institutionnel ou privé) avec les ONG concernées par les questions de sécurité interne et d'ordre public et par l'impact des mesures prises dans ce domaine sur l'exercice des droits et des libertés fondamentaux.

## Terrorisme

*«Le terrorisme est l'une des plus graves menaces contre lesquelles les Etats doivent protéger leurs citoyens. Les Etats ont non seulement le droit mais également le devoir de le faire. Cependant, ils doivent aussi veiller avec le plus grand soin à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme ne se transforment pas en des mesures visant à déguiser ou à justifier les violations des droits de l'homme.»*

*«Au plan intérieur, le danger est qu'en recherchant la sécurité nous ne finissions par sacrifier des libertés fondamentales, affaiblissant par là – et non renforçant – notre sécurité collective, corrompant de l'intérieur l'instrument du gouvernement démocratique.»*

Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, 21 novembre 2001

Le terrorisme est l'une des plus graves menaces pour la sécurité intérieure mais aussi régionale et internationale. Les réponses au terrorisme sont complexes, d'autant que ce fléau est souvent lié au crime organisé. Elles vont des actions de police et de contrôle des frontières au renseignement, des mesures dans le domaine de la finance à celles dans les domaines du droit pénal et des technologies de l'information.

Depuis le 11 septembre, nombreux sont les Etats qui ont estimé nécessaire de renforcer leur législation applicable aux domaines susmentionnés. En outre, la coopération entre Etats a été renforcée, notamment en matière d'échanges de renseignements et de technologies de l'information. A l'évidence, cette évolution n'est pas sans risques pour l'exercice des droits de l'homme et des libertés civiques.

Pour ce qui est de la coopération internationale contre le terrorisme, la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU (adoptée le 28 septembre 2001; voir encadré N°44) accorde la plus haute importance au contrôle des actifs financiers. Elle insiste également sur la nécessité de contrôler les frontières, les cartes d'identité et les documents de voyage afin de prévenir les déplacements intérieurs et transfrontières de terroristes ou de groupes terroristes. La résolution comporte, par ailleurs, une série de recommandations sur les moyens permettant d'empêcher les groupes terroristes de recruter. Elle vise aussi à entraver les fournitures d'armes et de matériaux sensibles à des terroristes, et comporte des recommandations visant à promouvoir l'action préventive, notamment grâce à la coopération entre Etats. Elle demande que toutes les personnes ayant contribué au financement, à la planification, à la préparation ou à l'exécution d'actes terroristes, ou qui ont soutenu de tels actes soient traduites en justice et qu'en plus de toutes les mesures prises à leur encontre, les actes terroristes commis par elles soient qualifiés de crimes graves par les lois et règlements nationaux, et qu'ils soient dûment réprimés. De même, la recommandation invite toutes les parties concernées à échanger leurs informations conformément aux lois internationales et nationales et à coopérer sur toutes les questions administratives et judiciaires afin d'empêcher les actes terroristes. La résolution porte enfin création d'une commission du Conseil de sécurité constituée de tous les membres du Conseil, afin d'en suivre l'application avec l'aide des experts nécessaires.

**Encadré N°44****Réponse du Conseil de sécurité de l'ONU au 11 septembre**

Le Conseil de sécurité (...)

3. *Demande* à tous les Etats:

- a) De trouver les moyens d'intensifier et d'accélérer l'échange d'informations opérationnelles, concernant en particulier les actions ou les mouvements de terroristes ou de réseaux de terroristes, les documents de voyage contrefaits ou falsifiés, le trafic d'armes, d'explosifs ou de matières sensibles, l'utilisation des technologies de communication par des groupes terroristes, et la menace que constituent les armes de destruction massive en possession de groupes terroristes.
- b) D'échanger des renseignements conformément au droit international et national et de coopérer sur les plans administratif et judiciaire afin de prévenir les actes de terrorisme.
- c) De coopérer, en particulier dans le cadre d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux, afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme et de prendre des mesures contre les auteurs de tels actes.
- d) De devenir dès que possible parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, y compris la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme en date du 9 décembre 1999.
- e) De coopérer davantage et d'appliquer intégralement les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ainsi que les résolutions 1269 (1999) e 1368 (2001) du Conseil de sécurité.
- f) De prendre les mesures appropriées, conformément aux dispositions pertinentes de leur législation nationale et du droit international, y compris les normes internationales relatives aux droits de l'homme, afin de s'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé.
- g) De veiller, conformément au droit international, à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié, et à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés (...).

Source: résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1373, 28 septembre 2001 <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>

La *Convention internationale pour la suppression du financement du terrorisme*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1999, demande à tous les Etats signataires d'extrader les personnes impliquées dans le financement d'activités terroristes et d'adopter des mesures visant à enquêter sur les transactions financières suspectes. Au 2 avril 2002, 132 pays avaient signé cette convention et 26 pays avaient achevé le processus de ratification devenant ainsi des Etats parties. La Convention est entrée en vigueur en 2002.

## Impact du 11 septembre

Pour les parlementaires, il est important de veiller à ce que les gouvernements adoptent une approche équilibrée face aux attentats terroristes, une approche protégeant à la fois la sécurité et les droits de l'homme. Du point de vue des parlementaires, le terrorisme appelle une action législative, une approche nouvelle et globale de la



### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

sécurité et un équilibre entre sécurité et libertés, qui garantisse le plein respect des normes applicables du droit international humanitaire et des droits de l'homme.

#### **Une définition juridique du terrorisme**

Aucune définition internationalement convenue du terrorisme n'existe à ce jour. Tant que la communauté internationale n'aura pas trouvé un consensus sur une définition du terrorisme, celui-ci restera défini par ce qu'il n'est pas. D'après la jurisprudence internationale, le combat pour la libération nationale et pour l'indépendance en cas d'occupation étrangère est un droit légitime, de sorte que cet objectif ne constitue pas en soi un acte terroriste. En outre, la communauté internationale, y compris l'UIP, n'a cessé de répéter que le terrorisme ne peut être imputé à une religion, une nationalité ou une civilisation quelles qu'elles soient, ni justifié en leur nom. L'autre manière de définir le terrorisme à ce jour consiste à décrire le type d'actes communément commis par des terroristes et que la communauté internationale condamne à chaque fois : attentats aveugles et violents, notamment ceux qui touchent des civils innocents, ou toute forme de violence aveugle exercée par des groupes sous-nationaux ou par des agents clandestins.

Les attentats terroristes se caractérisent par une violence aveugle contre les civils, le mépris des valeurs humaines et une soif inexorable de publicité. Les méthodes les plus couramment employées sont les détournements d'avions, les attentats à la voiture piégée, les attentats-suicides à la bombe, les assassinats et les meurtres de masse. Une campagne durable de terreur implique un soutien financier, un approvisionnement continu en armes et en munitions et souvent l'appui d'un réseau international pour ce qui est de l'organisation. Il arrive souvent qu'un pays tiers fournisse une assistance et un sanctuaire à des terroristes. L'encadré N° 45 ci-dessous énumère quelques éléments importants pour une approche équilibrée de la lutte contre le terrorisme, insistant sur la nécessité de préserver le droit légitime de protester, d'un côté, et de mettre en œuvre des mesures antiterroristes, de l'autre. Le point 37 de l'encadré rappelle que les mesures antiterroristes ne doivent pas seulement viser à combattre le terrorisme, mais aussi à promouvoir le développement social, politique et économique des pays qui ont été le berceau de nouvelles générations de terroristes.

#### **Encadré N°45**

##### **Lutte contre le terrorisme**

34. (...) La Conférence rappelle que la lutte pour la libération nationale et l'indépendance en cas d'occupation étrangère est un droit légitime consacré par des résolutions internationales et que cet objectif ne constitue pas en soi un acte de terrorisme. La Conférence souligne toutefois qu'aucune lutte ne peut justifier des attentats aveugles, notamment contre des civils innocents, ou toute forme de terrorisme d'Etat organisé.

37. La Conférence tient à souligner qu'il est indispensable que les mesures de sécurité pour affronter le terrorisme soient soutenues par des mesures structurelles visant au développement économique et social et au renforcement de la démocratie représentative.

*Source : Document final de la deuxième Conférence interparlementaire sur la sécurité et la coopération en Méditerranée, La Valette (Malte), novembre 1995*

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Les diverses lois antiterroristes, telles que celles adoptées par l'Autriche (projet de paragraphe 278b du code pénal), l'Allemagne (paragraphe 129a du code pénal) et le Canada (projet de loi C-36), présentent les caractéristiques communes suivantes:

- Une liste limitée d'activités terroristes: acte, omission ou menace constituant un crime tel que l'homicide, la prise d'otages, les détournements d'avions, les attentats terroristes à la bombe ou le financement d'activités terroristes; le plus souvent, la liste des crimes comprend des actes déjà considérés comme illégaux au regard des lois existantes (lois antiterroristes allemande, autrichienne et canadienne).
- Le fait de diriger ou de soutenir (financièrement ou autrement) une association terroriste est également considéré comme illégal (Allemagne, Canada et Autriche).
- La cause des activités terroristes qui peut être politique, idéologique ou religieuse (Canada).
- L'intention de l'activité terroriste qui peut être d'intimider ou de menacer la population ou encore de l'obliger elle-même ou son gouvernement à agir d'une certaine façon ou à s'abstenir de certains actes (Canada).
- L'objectif direct de l'activité terroriste qui peut-être de provoquer la mort ou de blesser des personnes par des actes violents, de mettre en danger la vie d'autrui, de provoquer des dommages ou d'interrompre des services ou systèmes publics ou privés essentiels (Canada).
- Exclusion des activités visant à instaurer ou réinstaurer la démocratie et l'état de droit ainsi qu'à protéger les droits de l'homme (Autriche). Cette disposition vise à empêcher la criminalisation des protestations légitimes.

Lorsqu'on examine toutes ces législations antiterroristes, on s'aperçoit que leur dénominateur commun est le terrorisme marqué par la violence et visant à nuire aux individus ou aux institutions. En outre, ces lois comportent une liste restreinte des actes constitutifs du terrorisme. Ces actes eux-mêmes tombent sous le coup de la loi mais aussi toute association avec un groupe terroriste (en tant que membre, sympathisant ou dirigeant).

Le contrôle parlementaire implique nécessairement que les nouvelles lois antiterroristes se fondent sur une bonne interprétation du terrorisme. D'une part, l'approche ne doit pas être trop étroite car, dans ce cas, elle pourrait exclure certains actes commis par des associations terroristes. D'autre part, la définition du terrorisme ne doit pas être large au point qu'elle criminaliserait des protestations démocratiques légales et légitimes. La première question doit être: dans quelle mesure la violence est-elle justifiée dans une société démocratique? Les législateurs des divers pays apportent des réponses différentes, chaque société ayant établi au fil de l'histoire sa propre notion de la violence légitime. En réfléchissant à cette question, on ne doit pas perdre de vue la légitimité des objectifs de la violence. La violence, lorsqu'elle est justifiée, doit être proportionnelle à la gravité des menaces et de leurs objectifs.

La deuxième question porte sur la mesure antiterroriste qui doit, elle aussi, être proportionnée à la menace terroriste elle-même. Ce qu'on ne doit pas oublier en l'occurrence c'est que l'objet des lois antiterroristes est d'aider la police et les autres services de sécurité à agir efficacement contre les personnes qui se livrent à des activités terroristes. Les mesures prises ne doivent pas viser à restreindre la liberté d'expression et d'association bien comprises ni être employées à cette fin. Elles ne doivent pas davantage servir à soumettre l'opposition politique légale ni à empêcher le changement conforme à la loi.

## Trois approches de la lutte contre le terrorisme

Les services de sécurité sont censés assurer trois réactions visant à protéger la société et ses institutions d'Etat contre les attentats terroristes:

- ✓ **Mesures antiterroristes:** visant à rendre les populations, la vie, les bâtiments et les infrastructures publiques moins vulnérables.
- ✓ **Contre-mesures:** visant à empêcher les terroristes d'exécuter des attentats en les identifiant et en les arrêtant.
- ✓ **Gestion de crise:** visant à résoudre et à stabiliser la situation (catastrophe, urgence) après un attentat terroriste.

L'analyse montre que la plupart des activités de lutte contre le terrorisme touchent (1) à la législation nationale, la coordination et l'affectation de fonds, (2) à la sécurité intérieure, (3) aux étrangers, (4) au contrôle des déplacements de personnes et des frontières, (5) aux financements, (6) à la coopération internationale et (7) aux menaces nucléaires, biologiques et chimiques (NBC). Cette liste non exhaustive peut être considérée comme un catalogue des mesures antiterroristes possibles.

### Législation, coordination et budget au plan national

- Adoption de lois antiterroristes spéciales ou adaptation des lois existantes.
- Affectation de fonds supplémentaires à des mesures et des organisations (police, contrôle des frontières, compagnies aériennes nationales, autorités nationales de santé publique, poste nationale, armée).
- Renforcement de l'échange d'informations entre les services nationaux de sécurité.
- Centres de personnel et de coordination sur le long terme, assumant l'harmonisation et la coordination des politiques des divers services de sécurité (police, armée, services de renseignement, gardes-frontières) aux niveaux local fédéral ou national.
- Donner aux responsables compétents et du maintien de l'ordre l'accès aux fiches de renseignement sur les personnes, établies par les services de douane et par le fisc.

### Sécurité intérieure

- Surveillance de l'internet, écoutes téléphoniques et des communications par fax (sans en informer l'institution de contrôle compétente, par exemple un tribunal).
- Demander aux compagnies de télécommunications de conserver les données sur le trafic de leurs clients (pour des périodes pouvant aller jusqu'à un an), afin que les services de maintien de l'ordre puissent accéder aux données de télécommunications.
- Obtenir des fichiers électroniques sur les personnes auprès des banques, des fournisseurs d'accès internet et des établissements de crédit sans en informer les individus suspects.
- Mettre en place des moyens de recherche plus efficaces par ordinateur en combinant plusieurs bases de données avec d'autres informations.
- Autoriser des responsables extérieurs à la police à consulter les fichiers personnels détenus par la police sur ses systèmes de traitements de données.
- Détenir les personnes pendant des durées plus longues afin d'obtenir plus d'information.
- Mise en place de systèmes nationaux d'identification notamment de cartes d'identité.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*Etrangers (immigrés, demandeurs d'asile et non ressortissants)

- Fournir aux services de sécurité accès aux bases de données sur les étrangers.
- Ciblage des personnes appartenant à une ethnie particulière (profil racial).
- Suppression de l'accès à l'appareil judiciaire lorsque le demandeur d'asile est suspecté de participation à des activités terroristes.
- Permettre le rejet des demandes d'asile lorsque les autorités compétentes (ministre) certifient que la personne représente une menace pour la sécurité nationale.
- Conserver (pendant des périodes pouvant aller jusqu'à 10 ans) les empreintes digitales prises dans les dossiers d'immigration et d'asile.
- Détention des personnes qui représentent une menace terroriste mais qui ne peuvent être expulsées du pays.
- Augmenter les vérifications d'identité dans le cadre des procédures de visa: approfondissement des vérifications du parcours politique des demandeurs de visa et d'asile.

Mouvements des personnes et contrôle de frontières

- Renforcer les contrôles aux frontières.
- Armer les équipages des avions civils.
- Doter les cockpits de portes blindées.
- Mettre en place des appareils à rayons X en vue d'examiner 100 % des bagages aux aéroports.
- Ajouter les caractéristiques biométriques aux cartes d'identité et passeports.
- Mettre en place des inspections plus fréquentes et approfondies aux points d'entrée vulnérables (ports, tunnels et aéroports).
- Profilage aux points d'entrée.

Finance

- Surveiller les transactions financières.
- Renforcer la surveillance des banques et établissements de crédit afin de prévenir le blanchiment d'argent et la fraude; geler les comptes bancaires suspectés d'être liés à des activités terroristes.
- Exiger des banques qu'elles fournissent des informations sur tous leurs comptes et portefeuilles de valeurs aux bases de données centrales (échange d'informations sur les comptes bancaires) et indiquer que toute banque qui ne signalerait pas une transaction dont elle sait ou suspecte qu'elle concerne des activités terroristes, contrevient à la loi.
- Créer des unités de renseignements financiers (au ministère des finances) ou rendre plus efficaces celles qui existent déjà.

Coopération internationale

- Renforcer la coopération internationale, notamment pour le mandat d'arrêt européen ou les extraditions rapides.
- Inscrire les accords internationaux sur la lutte contre le terrorisme dans la législation nationale.
- Déployer des troupes dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) en Afghanistan.
- Signer et ratifier les conventions des Nations Unies sur le terrorisme.
- Partage de l'information entre les services de sécurité au plan international.
- Lutter contre les causes premières du terrorisme en fournissant une aide au développement aux pays qui donnent refuge au terrorisme, ou en sont le berceau.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*Menaces nucléaire, biologique et chimique

- Créer des centres spécialisés dans la guerre nucléaire, biologique, chimique et radiologique ou rendre ceux qui existent déjà plus efficaces; coordonner les efforts en cours dans ce domaine, fabriquer/stocker divers types de vaccins (exemple: contre la variole).
- Mieux préparer les autorités de santé publique; s'assurer que les stocks de médicaments sont suffisants.
- Améliorer la protection des installations nucléaires (par exemple, en installant des appareils radar pour détecter les petits avions volant à basse altitude).

**Le bon équilibre entre les droits de l'homme et la sécurité**

Toutes ces mesures, qui sont en place dans divers pays, ne sont pas provisoires: elles pourraient rester en vigueur sur le long terme. Par conséquent, les mesures de lutte contre le terrorisme ne sont pas exceptionnelles mais des éléments de la vie normale de la société. Un fait particulièrement important lorsque lesdites mesures affectent les droits civils tels que la liberté d'expression et d'association, et le droit à la vie privée. Cependant, même si les mesures antiterroristes sont appelées à durer, l'état d'exception ou des circonstances exceptionnelles ne sont pas souhaitables puisqu'il s'agit de mesures à long terme.

De plus, les mesures de lutte contre le terrorisme brouillent les repères classiques de partage des tâches entre les forces de l'ordre et les services de renseignement. En effet, les forces de l'ordre, notamment la police, et les services de renseignement ont des finalités différentes. Les services de renseignement recueillent des informations pertinentes sur les menaces possibles, alors que le rôle de la police consiste à faire respecter la loi et l'ordre. Normalement, les services de renseignement n'arrêtent pas les suspects et la police n'a pas à effectuer un «travail préventif de renseignement» avant d'avoir entre les mains suffisamment d'indices ou de preuves sur un crime. Dans un système de gouvernement démocratique, les services de renseignement n'ont pas à «espionner» les citoyens. Or, ce partage des tâches devient flou au fur et à mesure que les impératifs de la lutte contre le terrorisme dans les divers pays imposent de recourir à des méthodes de renseignement (étranger) pour appuyer les enquêtes criminelles au plan national.

Le troisième problème est que les services de sécurité sont de plus en plus habilités à mettre les citoyens sous surveillance sans en référer à une institution de contrôle comme un tribunal. Il peut donc y avoir des violations sérieuses des droits civils. Il devient difficile pour les citoyens, les médiateurs et les ONG de demander des comptes aux autorités et à leurs services pour des activités de surveillance sur lesquelles ils ne sont pas nécessairement informés.

Enfin, les immigrés, les demandeurs d'asile et les étrangers deviennent souvent les cibles désignées des mesures antiterroristes. Le risque est donc que ces mesures aggravent les tensions entre les différents groupes ethniques constitutifs des sociétés et finissent par saper la norme selon laquelle nous sommes tous égaux devant la loi.

Certes, toutes ces mesures peuvent s'avérer nécessaires à l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, mais les parlements doivent veiller à ce qu'elles soient conformes aux normes et principes du droit international humanitaire et des droits de l'homme. En d'autres termes, une sécurité absolue est irréaliste, voire préjudiciable au respect des obligations internationales et nationales de l'Etat, d'autant plus qu'el-

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

le va de pair avec un pouvoir absolu qui est contraire au concept même de démocratie. C'est la raison pour laquelle tous les systèmes juridiques fixent des limites aux pouvoirs spéciaux accordés à l'Exécutif. Dans le contexte de la lutte actuelle contre le terrorisme, l'arbitrage entre liberté et sécurité peut tenir de la quadrature du cercle pour les parlements. Pourtant, il est absolument indispensable que l'équilibre entre liberté et sécurité ne devienne pas l'apanage de l'Exécutif et que, en sa qualité de représentant et de garant des droits des gens, le Parlement exerce un contrôle sourcilieux dans ce domaine.

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Lutte contre le terrorisme

- ▷ Adopter une approche large de la lutte contre le terrorisme, une approche qui ne se limite pas à la seule protection et à la sécurité, mais qui englobe également les causes premières, telles que les conflits internes, etc. Ne pas oublier que le règlement des conflits régionaux par des moyens pacifiques, la recherche du dialogue interculturel et de la compréhension sont indispensables si l'on veut prévenir le terrorisme.
- ▷ A la racine de nombreux conflits régionaux on trouve des animosités entre la majorité et les minorités, des rancœurs d'origine ethniques ou religieuses. Les parlementaires appartenant à des minorités doivent être membres des commissions de la défense, du renseignement et des affaires judiciaires. Les parlements doivent créer des commissions et des tribunaux spéciaux pour la protection des minorités.
- ▷ Assurez-vous que votre Etat adhère aux conventions internationales et aux protocoles relatifs au terrorisme, notamment la Convention pour la répression du financement du terrorisme, du 9 décembre 1999. S'il y a lieu, prenez des mesures pour obtenir de votre Etat qu'il adhère à ces textes, qu'il les ratifie et qu'il adopte les lois et politiques y afférentes.
- ▷ Suivez de près l'action visant à obtenir l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies d'une convention relative à la répression des actes de terrorisme nucléaire et d'une convention globale sur l'élimination du terrorisme.
- ▷ Œuvrez à l'adoption de mesures législatives visant à indemniser les victimes d'actes terroristes dans le cadre de la solidarité nationale.
- ▷ Assurez-vous que les lois contre la terreur maintiennent le bon équilibre entre les impératifs sécuritaires et l'exercice des droits civils et politiques; l'impact possible desdites lois dans tous les domaines, ainsi que les coûts de leur mise en œuvre.
- ▷ Voir également les suggestions des encadrés correspondants dans les chapitres 18 sur l'état d'exception et 19 sur la préservation de la sécurité intérieure et de l'ordre public.

# Technologies de la sécurité et de l'information: Nouveaux outils, nouveaux défis

L'adoption de plusieurs technologies nouvelles de l'information contribue à la préservation de la sécurité et engendre également des menaces graves et nouvelles. La résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU (encadré N°44) déjà évoquée au chapitre précédent, montre clairement que la communauté internationale s'inquiète et se préoccupe de l'utilisation possible des technologies de l'information par le terrorisme international et des risques que cela engendre pour la sécurité et la paix mondiales.

Cela fait quelques dizaines d'années déjà que des organisations internationales réfléchissent aux moyens d'éviter que les technologies de l'information ne soient mises au service du crime et d'actes menaçant la sécurité internationale. Ces organisations se sont également efforcées de définir des orientations visant à empêcher que des Etats ne se servent des dites technologies d'une manière qui compromettrait les droits de l'homme et les libertés.

Les parlementaires travaillant sur des lois susceptibles de relever ces défis peuvent trouver quelques pistes de réflexion dans les pages qui suivent.

## Cybercriminalité

Il n'existe pas encore de définition des actes constituant un crime sur l'internet, mais cette expression recouvre pour l'instant un large éventail de crimes et délits liés à la technologie de l'information, les actes les plus fréquemment signalés étant les agissements des pirates ("*hackers*") et les dégâts causés par les virus informatiques. Depuis quelques années, ce domaine fait souvent la une des journaux mais le problème du crime informatique n'est pas nouveau puisqu'on a recensé des incidents de ce genre dès les balbutiements de l'ordinateur. La différence est qu'aujourd'hui les actes de malveillance ont une portée considérable, essentiellement en raison de l'explosion de l'internet. Les avantages offerts par cet instrument puis par le *World Wide Web* sont tels que le monde entier l'a adopté. Mais un développement aussi rapide ne pouvait se faire sans engendrer de problèmes et il semble que chaque jour qui passe apporte son lot d'incidents pouvant relever de cette catégorie : la cybercriminalité.

Le 23 novembre 2001, le Conseil de l'Europe adoptait une *Convention sur le cybercrime* actuellement en cours de ratification et qui entrera en vigueur dès qu'elle aura été ratifiée par cinq Etats dont au moins trois Etats membres du Conseil de l'Europe (en mai 2002, la Convention avait été signée par 29 Etats du Conseil de l'Europe et quatre Etats non membres). Ce texte part du principe qu'il faut une politique commune de lutte contre le crime visant à protéger la société, entre autres par l'adoption de lois appropriées et par la promotion de la coopération internationale.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

## Sécurité des systèmes d'information

La croissance exponentielle des systèmes d'information dans tous les domaines a incité les organisations internationales à se préoccuper des risques correspondants. C'est ainsi que le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a émis, en novembre 1992, des orientations détaillées portant sur les systèmes de sécurité de l'information visant à :

- ✓ Sensibiliser aux risques pesant sur les systèmes d'information et aux moyens de répondre à ces risques.
- ✓ Créer un cadre général pour aider les responsables des secteurs public et privé à définir et mettre en œuvre des mesures, pratiques et procédures cohérentes assurant la sécurité des systèmes d'information.
- ✓ Promouvoir la coopération entre les secteurs public et privé visant à définir et mettre en œuvre lesdites mesures pratiques et procédures.
- ✓ Renforcer la confiance dans les systèmes d'information et dans la manière dont ils sont fournis et utilisés (...).
- ✓ Promouvoir la coopération internationale dans la mise en place des systèmes de sécurité de l'information».

Le Conseil de l'OCDE a pris soin d'ajouter que « ces orientations n'affectent pas les droits souverains des gouvernements nationaux en matière de sécurité nationale et d'ordre public, toujours sous réserve des dispositions de la législation nationale ».

## Fichiers informatisés de données personnelles

En décembre 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté des *Orientations concernant les fichiers informatisés de données personnelles*. Quelques années plus tôt, en septembre 1980, l'OCDE avait recommandé des orientations régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données personnelles. En outre, le Conseil de l'Europe a adopté, en 1981, une *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*. Voir encadré N°46.

### Encadré N°46

#### Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE N°108)

«La présente convention est le premier instrument international contraignant qui protège la personne des abus pouvant accompagner la collecte et le traitement de données personnelles et qui cherche en même temps à réglementer le flux transfrontière de données personnelles. Outre les garanties qu'elle donne en matière de collecte et de traitement des données personnelles, elle met sous le coup de la loi le traitement de données «sensibles» sur la race, les opinions politiques, la santé, la religion, la vie sexuelle, le casier judiciaire, etc. de toute personne en l'absence de





*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

garanties suffisantes prévues par la loi. La convention garantit également le droit de la personne de savoir que des informations la concernant ont été réunies et, si nécessaire, d'y apporter des corrections. Les restrictions par rapport aux droits prévus par la convention ne sont possibles que lorsque des intérêts supérieurs (exemple sécurité de l'Etat, défense, etc.) sont en jeu. Par ailleurs, la convention impose des restrictions aux flux de données personnelles vers des Etats dont la législation ne donne pas une protection équivalente.».

Source: Conseil de l'Europe, site Web <http://conventions.coe.int>

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Législation sur les technologies de l'information

- ▷ Assurez-vous qu'une législation adéquate est en place en matière de technologies de l'information et de cybercriminalité et, sachant que lesdites technologies évoluent très vite, que cette législation soit régulièrement réévaluée et mise à jour.
- ▷ Assurez-vous que votre Etat adhère aux conventions internationales et régionales pertinentes et qu'il a adapté sa législation et ses politiques nationales en conséquence.
- ▷ Assurez-vous que les politiques et législations nationales relatives à l'usage des technologies de l'information et à la cybercriminalité sont définies et appliquées avec le souci permanent de préserver les droits de l'homme et les libertés fondamentales.
- ▷ S'il y a lieu, agissez, notamment par voie de questions parlementaires au gouvernement, par une demande d'audience ou par un projet de loi qui n'engage pas l'initiative du gouvernement, en vue de remédier à toute situation non satisfaisante.

### Moyens et ressources parlementaires

- ▷ Veillez à ce qu'une commission ou sous-commission parlementaire soit chargée de suivre en permanence l'évolution et les problèmes dans le domaine des technologies de l'information et de leur application.
- ▷ S'il y a lieu, prenez des mesures pour qu'une telle commission ou sous-commission soit créée ou pour que cette question soit inscrite dans le mandat d'une commission permanente existante.
- ▷ Veillez à ce que l'organe parlementaire compétent soit doté du maximum de ressources et de savoir-faire possibles pour être en mesure de s'acquitter de sa tâche.
- ▷ Envisagez, s'il y a lieu, de créer une commission parlementaire informelle chargée de suivre l'évolution et de promouvoir le débat et l'action dans ce domaine. Ladite commission doit être non partisane et, là où c'est applicable, bicamérale.

## Missions de paix internationales

Dans le contexte international actuel, de plus en plus d'efforts sont fournis pour résoudre les conflits grâce aux moyens prévus par la Charte des Nations Unies, Chapitre VI (Règlement pacifique des litiges) ou Chapitre VII (Action face aux menaces pesant sur la paix, aux violations de la paix et aux actes d'agression). S'inspirant desdites dispositions, les Nations Unies ont défini un ensemble de concepts et d'opérations (dont les définitions figurent dans l'encadré n° 47), mais aussi de procédures relatives à l'organisation et à l'exécution de telles missions (voir encadré n° 48 concernant le processus des opérations de l'ONU pour l'instauration de la paix par étape et l'encadré n° 50 concernant la formation des forces de maintien de la paix de l'ONU). Au vu des événements qui affectent la sécurité internationale, des Etats peuvent être invités à prendre part à de telles missions.

### Contribution aux missions de paix à l'étranger

Les opérations de maintien de la paix, les actions coercitives pour l'imposer ou la maintenir impliquent la participation d'Etats membres sur autorisation du Conseil de sécurité. Il arrive fréquemment, désormais, que des Etats engagent des troupes dans des opérations à l'étranger dans le but de restaurer la paix et la sécurité dans des régions déstabilisées. A cet égard, il ne faut pas oublier que chaque déploiement doit se faire conformément aux règles et principes internationaux dont les plus importants sont exposés au chapitre 5 sous le titre Politique de sécurité nationale et règlements internationaux.

Pour qu'il y ait bonne gouvernance et que soit respecté le système des contrôles et de l'équilibre entre Parlement et Gouvernement, il est souhaitable que le Parlement ait son mot à dire dans la décision d'engager des forces armées à l'étranger.

#### Encadré N°47

##### Instauration de la paix, maintien de la paix, imposition de la paix, consolidation de la paix: quelques définitions utiles de l'ONU

###### Instauration de la paix

On entend ici, par instauration de la paix, l'utilisation de moyens diplomatiques visant à persuader les belligérants de cesser les hostilités et de négocier un règlement pacifique de leur conflit. Comme dans l'action préventive, les Nations Unies ne peuvent jouer un rôle que si leur intervention est acceptée par les belligérants. L'instauration de la paix exclut donc l'usage de la force contre l'une des parties pour imposer la cessation des hostilités.

###### Maintien de la paix

Depuis 1948, il y a eu 54 opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU, dont 41 ont été décidées par le Conseil de sécurité au cours des douze dernières années. On compte actuellement quinze opérations de maintien de la paix par l'ONU sur le terrain.



### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

A l'origine, le maintien de la paix était un moyen de traiter les conflits entre Etats avec déploiements de personnels militaires appartenant à plusieurs pays, sous commandement de l'ONU, en vue de contrôler et de résoudre un conflit armé. Aujourd'hui, le maintien de la paix concerne de plus en plus des conflits internes à un Etat et des guerres civiles. Les tâches dévolues aux forces de maintien de la paix de l'ONU (personnels militaires, police civile et un large éventail d'autres civils) vont de l'interposition pacifique entre les belligérants à une assistance pour les aider à travailler pacifiquement ensemble.

Ces tâches impliquent la mise en œuvre d'accords de paix, la surveillance de cessez-le-feu, la création de zones tampons et, de plus en plus, la création d'institutions politiques, le travail avec des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des collectivités locales de citoyens en vue de fournir des secours d'urgence, de démobiliser d'anciens combattants et de les réinsérer dans la société, de déminer, d'organiser et de tenir des élections, et de promouvoir un développement durable. Les Etats membres fournissent volontairement des troupes et de l'équipement (l'ONU n'ayant pas d'armée) ou des forces de police civiles. Des observateurs d'élections, des gardiens des droits de l'homme et autres civils travaillent fréquemment aux côtés des personnels en uniforme. La principale «arme» des forces de maintien de la paix est l'impartialité avec laquelle elles s'acquittent de leur mandat. Reste que le maintien de la paix n'est pas sans danger: plus de 1 650 membres des forces militaires et civiles de maintien de la paix de l'ONU ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions depuis 1948.

#### **Imposition de la paix: l'action visant à imposer la paix est-elle la même que celle du maintien de la paix?**

Lorsqu'il y a action coercitive, le Conseil de sécurité donne aux Etats membres le pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre un objectif déclaré. Le consentement des parties n'est pas obligatoirement requis. L'action coercitive n'a été utilisée que dans quelques cas: guerre du Golfe, Somalie, Rwanda, Haïti, Bosnie-Herzégovine, Albanie et Timor oriental. Ces opérations ne sont pas sous contrôle de l'ONU. Elles sont plutôt placées sous la direction d'un seul pays ou d'un groupe de pays comme l'Australie au Timor oriental (1999), l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (à partir de 1995), et au Kosovo (1999) où l'OTAN commande des troupes alors que l'ONU dirige la mission d'administration intérimaire.

Les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationale sont le fondement de l'action de maintien de la paix et de l'action coercitive.

#### **Consolidation de la paix**

La consolidation de la paix recouvre les activités visant à aider les pays à cultiver la paix après un conflit. Ces opérations ont un mandat extrêmement large car elles impliquent des tâches de construction et de reconstruction d'un Etat.

#### **Missions humanitaires**

Ces missions ont pour but de fournir des secours humanitaires en cas de guerres civiles, famines ou catastrophes naturelles, inondations, sécheresses, tempêtes et tremblements de terre. Beaucoup de participants (gouvernements, organisations non gouvernementales, institutions des Nations Unies) cherchent à répondre simultanément lors de catastrophes de ce genre qui nécessitent parfois l'aide logistique de forces militaires sans laquelle il serait impossible de mettre en œuvre et de garantir les programmes de secours.

*Source: diverses sections du site Web de l'ONU <http://www.un.org>*

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

On peut dire qu'il est dans l'intérêt du Gouvernement et du peuple d'associer le Parlement, autant que possible, dans le processus d'envoi de troupes à l'étranger car un débat et un vote parlementaires donne plus de légitimité démocratique à la mission et mobilise le soutien populaire.

## Participation du Parlement au processus de décision relatif à l'envoi de troupes à l'étranger

Bien que l'envoi de troupes à l'étranger revête de nos jours une grande importance pour la gestion des nouvelles menaces et pour le règlement des crises internationales, le rôle du Parlement dans certains Etats reste limité voire nul, quand il s'agit d'approuver la participation à des missions de paix. Une situation qui peut et doit changer, ne serait-ce qu'en partie, si l'on veut assurer un contrôle démocratique des questions de sécurité.

On peut distinguer trois types de situations dans lesquelles le rôle et la participation directe du Parlement pourraient être améliorés pour aboutir à une bonne gouvernance.

### **Approbation *a priori* ou *a posteriori* du Parlement (rôle fort)**

Lorsqu'une approbation *a priori* est requise, des forces armées ne peuvent être envoyées à l'étranger que conformément à une décision du parlement. Il faut toutefois faire une légère distinction entre les situations où le Parlement a le pouvoir de débattre et de voter sur la question (Etats-Unis d'Amérique) et celles où il est indispensable d'adopter une loi spéciale exposant les motifs et le mandat d'une telle mission (Suède). Ces deux cas de figures mettent en avant la légitimité démocratique des interventions humanitaires et des missions de maintien de la paix.

Le temps étant primordial dans les questions de défense alors que la procédure parlementaire est généralement lente, la condition d'approbation préalable n'est pas toujours facile à respecter. C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des cas, le Parlement n'intervient qu'*a posteriori* dans le déploiement de troupes à l'étranger. Ainsi, aux termes du «War Powers Act» américain (loi sur les pouvoirs en temps de guerre), le Congrès doit approuver *a posteriori* tous les engagements de troupes à l'étranger d'une durée supérieure à 92 jours. Cette règle vaut essentiellement lorsque des troupes ont déjà été déployées avant l'approbation du parlement. Aux Pays-Bas, par contre, l'article 100 de la Constitution impose une coopération précoce entre le Parlement et le Gouvernement lorsqu'il s'agit d'envoyer des forces armées à l'étranger, ce qui implique la communication au Parlement, à l'avance, de toutes les informations nécessaires sur le déploiement envisagé ou sur l'emploi de forces armées en vue d'imposer ou favoriser la loi et l'ordre internationaux, ce qui recouvre aussi l'aide humanitaire en cas de conflit armé.

### **Parlements n'ayant qu'un rôle limité (débat) sur l'envoi de troupes à l'étranger (rôle restreint)**

La Constitution ou la législation restreignent le rôle du Parlement. Ce dernier peut organiser un débat sur l'envoi de troupes à l'étranger dans un cas concret mais il ne peut changer une décision prise par l'Exécutif. De plus, le Parlement n'est pas censé voter sur cette question. Dans ce cas, le Gouvernement se contente d'informer le

### UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003

Parlement *a posteriori*. Même si le Parlement n'a pas à voter sur la décision concernée, le débat donne de la légitimité démocratique à l'envoi de troupes à l'étranger.

Dans les cas où les pouvoirs du Parlement sont extrêmement limités, il arrive que cette institution ne soit pas formellement associée à la procédure d'envoi de troupes à l'étranger. Cependant, l'usage prescrit parfois au Parlement et au Gouvernement de débattre de cette question, voire, dans certains pays, de voter.

#### Parlements exclus du processus de décision (aucun rôle)

C'est le cas des parlements qui ne peuvent même pas débattre de l'envoi de troupes à l'étranger et dont l'approbation *a posteriori* n'est pas requise. L'expédition de troupes à l'étranger est essentiellement considérée comme une décision de politique étrangère appartenant pleinement à l'Exécutif. Le fait que le Parlement ne participe pas au processus de décision limite considérablement sa capacité de contrôle sur les missions de paix.

## Autres moyens à la disposition du Parlement

Même lorsque le Parlement est exclu de la décision ou quand il ne joue qu'un rôle extrêmement limité, il peut encore exercer une pression indirecte sur le Gouvernement de quatre façons au moins:

- ✓ Le Parlement peut contraindre l'Exécutif à s'expliquer devant les représentants de la nation pour ce qui est de la décision d'envoi de troupes à l'étranger, sachant que si le Parlement n'est pas pleinement informé sur les accords internationaux pris en compte par le Gouvernement, il ne peut réellement contester les décisions de ce dernier.
- ✓ Le Parlement peut contester les décisions de l'Exécutif lors de la présentation de modifications au budget. En cas de missions de paix non prévues, le Parlement est censé approuver les fonds supplémentaires non inscrits au budget. De cette façon, le Parlement peut exprimer ses opinions en s'appuyant sur le «nerf de la guerre» (exemple : en France).
- ✓ L'intervention du Parlement n'est pas seulement importante lors du débat et du vote sur l'envoi de troupes à l'étranger. Pendant une mission de paix, les parlementaires peuvent poser des questions ou se servir de la séance des questions pour interpeller le Gouvernement sur la mission. En outre, les parlementaires peuvent visiter les troupes à l'étranger (chapitre 17).
- ✓ Une fois la mission de paix achevée, le Parlement peut toujours effectuer une enquête ou demander au Gouvernement de faire le point sur la mission de paix.

**Encadré N°48****Processus de déploiement des opérations de maintien de la paix de l'ONU, par étapes**

Les Nations Unies ne possèdent pas d'armée. Chaque opération de maintien de la paix doit être conçue en fonction des situations, sachant que chaque fois que le Conseil de sécurité demande une nouvelle opération, ses composantes doivent être assemblées «de zéro».

Le Conseil de sécurité, constitué de 15 membres, autorise le lancement de l'opération de maintien de la paix et détermine son mandat. De telles décisions, qui nécessitent au moins neuf voix favorables, peuvent être bloquées par un veto exprimé sous la forme d'un vote négatif d'un des cinq membres permanents du conseil (Chine, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Royaume-Uni). Le Secrétaire général fait des recommandations sur la manière de lancer et d'exécuter l'opération et il soumet des rapports sur son évolution. Le Département des opérations de maintien de la paix assume la direction exécutive au jour le jour, la gestion et le soutien logistique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le monde.

Le Secrétaire général choisit le commandant de la Force et demande aux Etats membres des contributions en troupes, forces de police civiles et autres personnels. Les approvisionnements, les équipements, les transports et le soutien logistique doivent également être obtenus auprès des Etats membres ou d'organismes privés. Le personnel de soutien civil est soit détaché par le système des Nations Unies, soit prêté par les Etats membres, soit encore constitué d'agents recrutés aux plans international ou local en vue de pourvoir certains postes.

Le délai nécessaire au déploiement d'une mission est variable. Il dépend essentiellement de la diligence avec laquelle les Etats membres apportent leur contribution en troupes à une opération particulière. Les disponibilités en ressources financières et en capacités de transport aérien stratégique, en temps voulu, déterminent également le délai nécessaire au déploiement. Ainsi, en 1973, des éléments de la Deuxième Force d'urgence de l'ONU (UNEF II) ont pu être déployés au Moyen-Orient en 24 heures. Cependant, dans certaines missions aux mandats extrêmement complexes ou présentant une logistique difficile ou des risques importants pour les forces de maintien de la paix, il faut parfois des mois pour assembler et déployer les éléments nécessaires.

Source : site Web des Nations unies <http://www.un.org>

**Encadré N°49****Règles d'engagement des missions de paix**

Lorsqu'un parlement autorise l'envoi de troupes à l'étranger, il peut aussi définir le degré de force que ces troupes sont habilitées à employer et dans quelles circonstances; en d'autres termes, les règles d'engagement.

Nous entendons par règles d'engagement (désignées par le sigle anglais ROE) les limites fixées à l'utilisation totale d'une force meurtrière pendant une opération particulière. Ces règles doivent être fixées au cas par cas, le principe étant qu'il faut s'efforcer de limiter autant que possible l'usage de la force tout en laissant aux soldats engagés une marge suffisante pour qu'ils puissent se défendre. La condition fondamentale de la légitime défense doit être maintenue. Les règles d'engagement fixent donc des paramètres de soutien aux soldats ainsi que des paramètres opérationnels et tactiques. Elles doivent être soigneusement adaptées aux considérations opérationnelles et politiques et elles doivent respecter la réglementation internationale dont les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU.

Les règles d'engagement doivent comporter des critères qui fixent clairement un emploi gradué de la force, de manière à ce que les intervenants puissent désamorcer, intensifier ou résoudre autrement une confrontation. Cette définition de règles d'engagement avec des niveaux gradués de réaction permet aux éléments tactiques d'adapter la force employée au niveau de violence rencontrée, tout en réduisant au minimum les dommages collatéraux. A cette fin, les règles d'engagement peuvent définir les niveaux suivants d'usage de la force (du minimum au maximum):

- Seulement pour l'autodéfense des troupes.
- Autodéfense des troupes plus défense de la vie des civils.
- Autodéfense des troupes, vie des civils et certains objectifs déterminés (exemple: un hôpital, un pont, etc.).
- Prise de toutes les mesures nécessaires en vue d'atteindre les objectifs de l'opération.

En outre, les règles d'engagement doivent définir les types d'armements autorisés dans une opération de paix donnée, la gamme étant étendue puisqu'elle va de l'absence totale d'armes aux armes lourdes y compris les navires, avions et missiles.

**Formation des soldats de la paix**

La participation à une opération de maintien de la paix est une tâche exigeante pour n'importe quelle force militaire. Elle nécessite une formation et une instruction supplémentaire, en plus de la préparation normale des troupes.

Cette règle vaut au niveau opérationnel dans la mesure où les troupes devront avoir une connaissance spéciale du déminage, la capacité d'interagir avec les civils et notamment un savoir-faire pratique en matière de médiation (sans compter dans certains cas la connaissance de la langue locale), des connaissances sur les coutumes et traditions locales, une idée claire du droit humanitaire, et, en particulier, une connaissance parfaite des règles d'engagement de la mission concernée. S'agissant de ce dernier point, il faut rappeler que, dans les missions de paix, l'usage de la force est normalement très restreint puisque, dans certains cas les forces militaires engagées ne portent aucune arme.

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Mais il faut aussi une formation spéciale au niveau de la planification car il s'agit d'envoyer des forces armées dans des missions de paix, souvent vers des régions très éloignées de leur pays d'origine et qui n'avaient jamais été envisagées comme un lieu d'intervention possible auparavant. C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, le transport et l'approvisionnement des troupes deviennent si difficiles et dépassent parfois les capacités matérielles de certains Etats.

Enfin, une formation et une préparation supplémentaires doivent également être données aux niveaux du commandement et de la logistique. Il arrive que les troupes de plusieurs pays soient engagées dans une même zone sous commandement unifié, ce qui modifie la ligne de commandement directe habituelle menant à un ministère de la défense. La coordination entre différentes forces armées nationales et organisations telles que le comité international de la Croix-rouge devient fondamentale.

Dans le cas d'une mission de paix placée sous responsabilité de l'ONU, le commandement des troupes est régi non seulement par les résolutions du Conseil de sécurité mais aussi par les règles d'engagement, les règles opérationnelles de l'ONU et le code de conduite de cette organisation, sans compter les problèmes administratifs que pose une force multinationale de l'ONU.

#### **Encadré N°50**

#### **Formation, par l'ONU, des forces de maintien de la paix**

Un service de formation installé au Département des opérations de maintien de la paix (Secrétariat) fixe les orientations, fournit l'assistance d'experts et informe les Etats membres sur la formation des forces de maintien de la paix. Ce service conçoit des modules et autres supports de formation visant à diffuser les connaissances et les procédures opérationnelles standard accumulées au terme de plusieurs années d'expérience en matière de maintien de la paix. Il travaille en collaboration avec les écoles militaires, les institutions de formations nationales et régionales de plusieurs pays ainsi qu'avec les missions de maintien de la paix. Des équipes d'assistance à la formation de l'ONU, et des stages de « formation des instructeurs » ont été mis en place pour aider les Etats membres à définir et mettre en œuvre des programmes de formation à l'intention des forces de maintien de la paix. Enfin, un code de conduite, divers manuels et ouvrages de références assurent des normes de base communes.

*Source : site Web des Nations Unies <http://www.un.org>*

## **Critères pour l'envoi de troupes dans des missions humanitaires à l'étranger**

Le Parlement et le Gouvernement peuvent fixer des critères applicables à l'envoi de troupes à l'étranger. Des critères clairs donnent plus de transparence aux processus décisionnels et permettent donc d'obtenir le soutien de l'opinion publique à une opération de paix. A cet égard, on distingue deux types de critères (voir encadré ci-dessous). Le premier type de critères porte sur le contexte politique et le genre d'opérations, le second sur la mission elle-même, son mandat, son commandement, sa durée et la nature des troupes.



## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Critères généraux concernant le contexte et le type des missions de paix

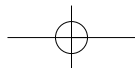
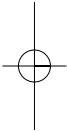
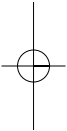
- ▷ Assurez-vous que le Parlement ou ses commissions compétentes examine:
  - Les engagements internationaux de l'Etat.
  - L'opportunité de l'envoi ou de l'accueil de troupes dans le cadre d'une mission de paix.
  - Les motifs d'une intervention spécifique ou le contexte (exemple: des violations massives des droits de l'homme dans le pays concerné).
  - La définition d'un mandat pour les missions de paix régionales ou mondiales.
  - Les règles d'engagement de base applicables aux soldats des missions de paix régionales ou mondiales.
  - L'usage proportionné de la force militaire.
  - Les dispositions relatives à des prises de décision politiques efficaces.
  - Les limites fixées à l'autorité de l'Etat.
  - Le soutien ou l'hostilité de l'opinion publique au principe d'une participation nationale à des missions de paix.
  - Les procédures d'évaluation et les éventuels principes applicables au suivi.
  - La nécessité pour le Parlement de recevoir des informations complètes à la fin de la mission pour être à même d'en dresser un bilan complet.

### Critères particuliers applicables à une mission donnée

- ▷ Assurez-vous que le Parlement ou ses commissions compétentes examinent:
  - La définition de l'objet et du mandat de la mission de paix.
  - Le type d'unités militaires déployées.
  - La faisabilité militaire de la mission.
  - L'adéquation et la disponibilité des unités militaires et du matériel.
  - Les risques pouvant être encourus par le personnel militaire.
  - La durée prévue pour l'opération et les critères devant être réunis s'il faut la prolonger.
  - Les considérations budgétaires.
  - La réaction de l'opinion publique en la matière.

### Utilisation des procédures parlementaires en cas de mission de paix

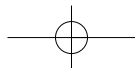
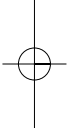
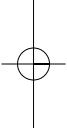
- ▷ Assurez-vous que le Parlement peut, si nécessaire:
  - Tenir des audiences publiques sur les missions de paix.
  - Effectuer une enquête sur l'exécution d'une mission de paix.
  - Demander que tout membre du personnel chargé de la mission de paix et qui serait suspecté de violations des droits de l'Homme ait à répondre de ses actes.
- ▷ N'hésitez pas à recourir à la procédure des questions et des audiences parlementaires à propos des missions de paix en cours.

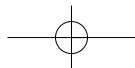
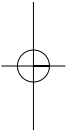
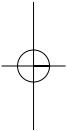




Section VI

**Ressources financières:  
pour un contrôle budgétaire efficace  
en matière de sécurité**





# Sécurité et pouvoir de décision budgétaire

## Le Parlement et le processus budgétaire en matière de sécurité

Partout dans le monde, les parlements ont un rôle éminent à jouer, de par la loi, puisqu'ils adoptent et contrôlent les crédits budgétaires en matière de sécurité, même si le degré de motivation politique et les possibilités de s'acquitter de cette tâche varient d'un pays à l'autre. Pourtant, dans la pratique, les parlements, trop souvent démunis, ne peuvent exercer une influence véritable, d'autant que leur action peut être entravée par le secret et l'opacité qui entourent certaines affectations et dépenses relatives à la sécurité. Une tradition bien établie de suprématie de l'Exécutif sur le secteur de la sécurité inhibe souvent les parlements qui ont tendance à laisser toute initiative concernant le cycle budgétaire de la défense, à l'Exécutif et aux forces armées.

Cependant, les parlementaires ne doivent pas sous-estimer le pouvoir du budget national en tant qu'instrument de contrôle et de réforme du secteur de la sécurité en fonction des besoins de la société. Le pouvoir de décision budgétaire peut et doit être utilisé pour que les affectations soient employées au mieux et que des comptes soient rendus aux citoyens.

### Encadré N°51

#### Le budget: un instrument puissant de gouvernance démocratique

- ▷ «Bien plus qu'un simple instrument technique de présentation des recettes et des dépenses de l'Etat, le budget est le plus important texte d'orientation annuel du gouvernement. Il reflète les valeurs fondamentales sur lesquelles reposent les grands choix politiques du Gouvernement et traduit les vues de celui-ci sur la situation socio-économique de la nation. Il est une véritable déclaration des objectifs du Gouvernement en matière budgétaire, financière et économique. (...) Le budget est, en outre, une source de référence pour évaluer les projets et réalisations du Gouvernement.
- ▷ «Le budget est d'une importance cruciale pour assurer la transparence, la responsabilité, l'exhaustivité et la bonne gouvernance. Exposant en détail les prévisions de dépenses, il permet au Parlement et au public de 'savoir où va l'argent' et favorise ainsi la transparence. En outre, le Gouvernement a besoin de l'aval du Parlement pour engager des dépenses ou accroître les recettes fiscales, d'où la responsabilité des ministres devant le Parlement et ses commissions.
- ▷ «Transparence et responsabilité devraient être des impératifs constitutionnels, notamment en ce qui concerne le processus budgétaire. Tout comme la transparence, qui est indispensable tout au long de ce processus, la responsabilité est au cœur même de la démocratie».

*Extraits du: Rapport général du séminaire de l'UIP sur le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes, Nairobi, mai 2000*

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

En fait, le Parlement peut se préoccuper des questions de sécurité et de l'ensemble de ce secteur lors des quatre phases principales du cycle budgétaire type:

**Préparation du budget:** lors de cette phase, le Gouvernement propose l'affectation de fonds à des fins diverses, mais le Parlement et ses membres peuvent contribuer au processus grâce à divers mécanismes formels et informels.

**Approbation du budget:** lors de cette phase, le Parlement doit en principe étudier et déterminer l'intérêt des citoyens et le bien-fondé des affectations. Il peut, dans certains cas, assortir les affectations touchant à la sécurité d'orientations spécifiques.

**Exécution ou dépense:** lors de cette phase, le Parlement examine et suit les dépenses du Gouvernement en s'attachant à renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Voir la section y afférente ci-dessous. En cas de demandes extrabudgétaires, le Parlement examine et suit ces demandes pour prévenir les dépassements.

**Audit ou vérification:** Lors de cette phase, le Parlement procède à un examen pour déterminer s'il y a eu mauvaise utilisation des affectations faites par le Gouvernement. En outre, le Parlement évalue périodiquement l'ensemble du budget et du processus de vérification afin de garantir la transparence, l'efficacité et l'exactitude.

#### **Encadré N°52**

##### **Pourquoi le Parlement doit-il prendre une part active au budget?**

- ▷ L'opposition utilise le débat budgétaire pour développer ses propositions de rechange.
- ▷ La majorité, par le vote du budget, manifeste sa confiance dans l'action du Gouvernement tout en soulignant les points qui justifient cette confiance, et la convergence entre la politique menée et le programme sur lequel la majorité a été élue.
- ▷ Le contrôle budgétaire est l'un des plus importants leviers permettant de peser sur la politique du Gouvernement.
- ▷ A l'occasion de la Loi de règlement, il donne 'quitus' au Gouvernement, achevant ainsi le cycle budgétaire.

*Extraits du rapport général du séminaire de l'UIP sur le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans la perspective de l'équité entre hommes et femmes, Bamako (Mali), novembre 2001*

### **Dépenses liées à la défense**

L'encadré ci-dessous donne une vue générale des dépenses liées à la défense dans divers pays. On peut observer une baisse de ces dépenses depuis la fin de la Guerre froide, indiquant que beaucoup de pays profitent des fameux «dividendes de la paix». Cependant, d'autres pays, en Asie et en Afrique, ont augmenté leurs dépenses liées à la défense pendant la même période.

**Encadré N°53****Dépenses liées à la défense en % du PIB dans certains pays et régions**

	1985	2000	2001
<b>OTAN</b>	<b>4,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>
Etats-Unis	6,5	3,0	3,2
Royaume-Uni	5,2	2,4	2,5
France	4,0	2,6	2,6
Allemagne	3,2	1,6	1,5
<b>Europe non OTAN</b>	<b>4,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,3</b>
URSS/Russie	16,1	5,0	4,3
<b>Moyen-Orient et Afrique du Nord</b>	<b>11,9</b>	<b>6,7</b>	<b>7,2</b>
<b>Asie centrale et du Sud</b>	<b>4,3</b>	<b>5,2</b>	<b>3,8</b>
<b>Asie orientale et Australasie</b>	<b>6,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>
Japon	1,0	1,0	1,0
<b>Caraiïbes et Amérique latine</b>	<b>3,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>
<b>Afrique subsaharienne</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>
Erythrée	nd	30,0	20,9
<b>Total</b>	<b>6,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>

Source: The Military Balance 2002-2003, IISS, Londres.

**Pour un processus budgétaire efficace en matière de sécurité**

Il ne peut y avoir de processus budgétaire efficace sans transparence et sans l'obligation de rendre des comptes. Cette obligation, elle-même, suppose un processus budgétaire transparent. A cet égard, il convient de respecter quelques principes:

**Autorisation préalable** – Le Parlement doit autoriser le Gouvernement à effectuer la dépense.

**Unité** – Toutes les dépenses et recettes doivent être présentées au Parlement en un seul document budgétaire consolidé.

**Périodicité** – Le Gouvernement est tenu de respecter un calendrier régulier pour présenter le budget, chaque année, au parlement. La périodicité implique aussi un calendrier pour la dépense des fonds alloués.

**Spécificité** – Le nombre et la description de chaque poste budgétaire doivent donner un aperçu clair des dépenses du Gouvernement. Par conséquent, la description des postes budgétaires ne doit pas être trop vague et les fonds consacrés à un poste budgétaire ne doivent pas être trop larges.

**Légalité** – Toute les dépenses et les activités doivent respecter la loi.

**Structure lisible** – Le Gouvernement est tenu de soumettre au Parlement un plan des dépenses estimées qui soit gérable et compréhensible pour un public aussi divers que celui qu'on peut trouver dans un parlement.

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

**Exhaustivité** – Le budget de l'Etat concernant les divers aspects du secteur de la sécurité doit être exhaustif et complet. Aucune dépense ne doit être oubliée : budgets de tous les services de sécurité, à savoir l'armée et les autres structures militarisées, les services de la police et de renseignement, ainsi que les sociétés militaires privées recrutées par le gouvernement.

**Publicité** – Chaque citoyen (individuellement ou collectivement) doit avoir la possibilité de se faire une opinion, voire de l'exprimer, sur le budget. Cette règle implique des documents budgétaires lisibles et susceptibles d'être lus dans n'importe quelle région du pays (par exemple, en envoyant des exemplaires aux bibliothèques locales).

**Homogénéité** – Des liens clairs doivent être établis entre les politiques, les plans, les entrées et les sorties budgétaires.

**Moyens et objets** – L'explication budgétaire doit permettre une compréhension claire des objectifs du budget en termes a) d'entrées de ressource; b) d'objectifs de performance ou de capacité à atteindre et c) de résultats mesurables par rapport aux plans. Un budget souple permet de modifier n'importe lequel de ces trois paramètres.

Les principes ci-dessus peuvent, en fait, être considérés comme des critères de qualité pour un processus budgétaire moderne. Lorsque les parlementaires ne sont pas suffisamment informés sur le secteur de la sécurité, ils ne peuvent donner toute leur place aux considérations socio-économiques et du développement dans le cycle budgétaire de la défense.

## Conditions d'un bon processus budgétaire en matière de sécurité

Plusieurs éléments du processus budgétaire permettent d'améliorer le contrôle parlementaire de ce budget : un cadre constitutionnel et juridique clair, un bon rapport coût-efficacité, la discipline budgétaire, le choix du bon moment et l'interaction avec la société civile, entre autres.

### Un cadre constitutionnel et juridique clair

Le droit de regard des parlementaires sur le secteur de la sécurité doit être clairement établi et défini par la constitution et les lois. De plus, le Parlement doit légiférer pour obtenir des informations de la part du gouvernement, sachant que le pouvoir d'obtenir des explications de la part de l'exécutif doit être exercé conformément auxdites lois. Encore faut-il que le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité par le biais du budget soit ancré dans les habitudes politiques du parlement, ce qui implique des efforts considérables.

### Rapport coût-efficacité

Le processus budgétaire doit respecter les deux règles de base du rapport coût-efficacité:

- ✓ Efficacité: réaliser les objectifs de la politique («Faire ce qu'il faut»).
- ✓ Efficience: réaliser les objectifs de la politique en utilisant le moins de ressources possibles («Faire ce qu'il faut économiquement»).



**Encadré N°54****Rationalisation des choix budgétaires (sigle anglais: PPBS)**

«(...) La rationalisation des choix budgétaires est un système d'abord utilisé aux Etats-Unis [au début des années 1960] pour l'élaboration du budget de la défense [il est actuellement utilisé dans beaucoup d'autres pays] (...). Un cycle typique de rationalisation commence par une phase de planification dans laquelle on analyse l'environnement de la sécurité, ainsi que les intérêts nationaux et les menaces afin de déterminer les tâches, la composition et la structure des forces armées. Au vu de ces impératifs, on définit des programmes. Le programme, une sorte de *business plan* (plan d'exploitation), définit les objectifs concrets à réaliser. Il représente un lien crucial dans le cycle dans la mesure où il établit un rapport entre les objectifs identifiés et les ressources financières. En ce sens, le système de rationalisation rompt avec la pratique d'affectation des ressources en fonction de besoins déclarés et vise plutôt à planifier et programmer en tenant compte de contraintes budgétaires données et prévues. Il est donc important de définir les programmes d'après un ordre de priorité, les besoins les plus immédiats des forces armées étant satisfaits en premier. L'évaluation des risques pouvant découler d'un objectif laissé de côté peut servir à fixer les priorités. A la fin du cycle, on trouve une phase de mesure des performances pendant laquelle le ministère en particulier et la société dans son ensemble peuvent déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été réalisés à la fin de l'exercice. Cela permet une répartition des ressources ...»

Source: *Defence Budget Transparency on the Internet*, par Kate Starkey et Andri van Meny Information & Security, Vol. 5, 2000. C4 in *Defence of Reengineering*.

Pour bien évaluer le rapport coût-efficacité d'un budget de la défense, la théorie budgétaire moderne recommande d'établir une relation entre les programmes et les objectifs (voir encadré n° 54). En d'autres termes, les dépenses doivent être liées aux domaines et objectifs pertinents de la politique (exemple : missions de paix, éducation). De même, toutes les dépenses doivent être groupées en ensembles fonctionnels. En outre, le Parlement doit être en mesure d'évaluer le niveau de coût-efficacité en s'appuyant sur des vérificateurs (voir chapitre suivant). Cela implique que le Gouvernement soumette au Parlement un budget sorties plutôt qu'un budget entrées. Les processus budgétaires systématiques, du type rationalisation des choix budgétaires, ne sont possibles que si les forces de sécurité soumettent des plans transparents tout en respectant les conditions de confidentialité.

**Discipline budgétaire**

La discipline budgétaire est essentielle pour que le Gouvernement respecte les règles du cadre juridique et le budget tel qu'adopté par le Parlement. Voici quelques éléments de discipline budgétaire pouvant être pris en compte par les parlements :

- ✓ Le rapport entre le budget de la défense (calcul des dépenses) et l'évolution des prix.
- ✓ Utilisation de normes pour la surveillance et fixation de limites à l'insuffisance des dépenses ou aux dépassements.

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

- ✓ Utilisation de mesures pendant la mise en œuvre du budget afin d'éviter les dépenses insuffisantes et les dépassements de dépenses.
- ✓ En cas de dépenses insuffisantes ou de dépassements des dépenses dans un budget de la défense, il convient d'en notifier le ministre des Finances et le Gouvernement.
- ✓ Règles de compensation des dépassements de dépenses dans un budget de la défense: cette compensation peut se faire au sein du budget de la défense ou à partir d'autres budgets du Gouvernement.

### **Choix du bon moment et périodicité**

Pour obtenir le maximum d'efficacité dans un processus budgétaire du secteur de la sécurité, il faut disposer de délais suffisants pour examiner les projets de budget de la défense soumis au vote. Un délai de 45 jours à trois mois à l'avance est nécessaire afin que les parlements puissent étudier un budget de la défense complexe de façon approfondie.

En outre, les parlements doivent disposer d'informations exactes, complètes et fournies en temps voulu sur les politiques du budget de la défense, et ce pour plusieurs raisons:

- ✓ Cette information est une condition préalable à l'information des citoyens et au débat.
- ✓ Elle permet de cerner les points faibles, les besoins de réforme et les arbitrages entre les dépenses sur la sécurité et les autres dépenses du gouvernement.
- ✓ Une gestion transparente du budget de la sécurité permet de mieux rendre compte aux citoyens et au Parlement et accroît la confiance des administrés en leur gouvernement.

### **Interaction avec la société civile**

Le Parlement peut s'adjoindre le concours d'experts du budget et de la planification financière appartenant à la société civile pour mener à bien son évaluation financière et le processus de suivi. Leur intervention peut s'avérer particulièrement précieuse lorsqu'il s'agit du processus budgétaire lié à la sécurité qui n'est pas toujours simple ni facile à suivre. La transparence du processus budgétaire doit se fonder, entre autres, sur la loi de liberté de l'information.

### **Formation et savoir-faire**

Enfin, beaucoup de parlements ont besoin d'améliorer à la fois les capacités des parlementaires et celles du personnel en organisant des stages de formation et d'analyse pour leurs cadres spécialisés. A cette fin et dans le cadre de ses efforts en faveur de la gouvernance démocratique et d'un travail parlementaire efficace, l'UIP organise des séminaires régionaux et sous-régionaux à l'attention des parlementaires et de leur personnel (consulter [www.ipu.org](http://www.ipu.org)). Elle est, en outre, en train de préparer un guide pratique qui sera publié dans la même série que le présent ouvrage.

**Encadré N°55****Principales composantes du budget de la défense:  
le budget espagnol 2002 de la défense**

- Biens et services
  - Denrées alimentaires
  - Entretien des infrastructures
  - Carburant
  - Services: électricité, eau, téléphone, etc.
  - Vêtements
  - Indemnités
  - Transports
  - Formation
  - Soins médicaux
  - Autres dépenses opérationnelles
- Autres dépenses financières
- Transferts en cours
  - Organisations internationales
  - Organismes autonomes
  - Autres transferts
- Investissements collectifs
  - Modernisation des forces armées
  - Entretien des armes et du matériel
  - Recherche et développement
  - Autres investissements
- Transferts de capitaux
- Actifs financiers

Source: Budget espagnol 2002 de la défense, Ministère de la Défense (Espagne).

## Transparence et obligation de rendre des comptes dans le processus budgétaire relatif à la sécurité

### Transparence contre secret

La transparence des décisions est une condition essentielle quand on veut que les résultats de décisions soient conformes à la volonté des citoyens et aux objectifs de la politique fixée. La transparence du budget de la défense permet aux parlements d'exercer leur contrôle de façon efficace. Elle renforce la confiance de la société dans son secteur de la sécurité. Le défaut de transparence dans un budget de la défense est souvent imputable à des conceptions budgétaires dépassées ou à des objectifs mal définis en matière de sécurité. Il est aussi le résultat d'une absence de savoir-faire multidisciplinaire dans les organismes d'audits nationaux prévus par la loi, d'insuffisances dans la constitution sur l'obligation d'information aux fins de contrôle des décisions et d'une attitude bureaucratique qui préfère la confidentialité à la transparence. Les organismes d'audit prévus par la loi et les législateurs doivent donc repérer ces points faibles dans le système et y remédier (voir chapitre suivant).

**Encadré N°56****Principaux obstacles à la transparence du budget de la sécurité**

«Cette absence de transparence et d'obligation de rendre des comptes est particulièrement problématique lors de l'élaboration du budget, car c'est une poignée de membres de l'Exécutif qui décide de la politique de sécurité et des moyens à lui attribuer. Les hauts fonctionnaires du ministère des Finances et d'autres pans de l'Exécutif sont généralement exclus du processus, ou voient leurs décisions contournées. Les organes parlementaires, à qui la Constitution donne parfois un pouvoir de supervision, ainsi que les médias et la société civile, sont en général laissés dans l'ignorance.» ...

«Le budget des diverses forces de sécurité doit couvrir l'ensemble de leurs dépenses (personnel, activités et matériel). Il doit également indiquer comment ces dépenses sont financées. Néanmoins, dans la pratique, ces budgets ne remplissent en général aucune de ces deux conditions. Les répartitions intrabudgétaires sont opaques, et le total des dépenses — qui peuvent regrouper des fonds émanant de plusieurs services — reste flou. Dans les pays où les activités extrabudgétaires sont vastes, les gouvernements eux-mêmes ne disposent souvent pas d'informations exactes. C'est pourquoi il est impossible de se faire une idée du niveau de responsabilité en comparant les projets à leur exécution. Les fonctionnaires du ministère de la Défense et les autres composantes du pouvoir exécutif ont besoin de bien connaître les aspects techniques liés à la défense pour prendre les bonnes décisions concernant la politique de défense, la budgétisation et la passation des marchés publics. La solution au problème des dépenses extrabudgétaires est souvent très sensible sur le plan politique et nécessite de modifier profondément les relations à long terme entre les sphères civile et militaire.»

Source : Rapport sur le développement humain, 2002

**Dépenses contrôlables et incontrôlables liées à la défense et à la sécurité**

S'il veut contrôler le secteur de la sécurité et être en mesure de déterminer si des fonds doivent être consacrés aux services de la sécurité ou à d'autres domaines, le Parlement doit pouvoir disposer des documents budgétaires pertinents et se prononcer sur leur sincérité financière. C'est pourquoi il ne saurait être question de ne lui fournir que les totaux généraux : cela violerait le principe de la spécificité qui, avec d'autres, déterminent la qualité d'un budget (voir ci-dessus). Un Parlement qui ne disposerait pas d'informations spécifiques ne peut contrôler le budget de la défense ni en assurer le suivi, comme la constitution le prévoit.

Le Parlement doit pouvoir accéder à tous les documents du budget de la défense. Dans certains pays (exemple : Danemark et Luxembourg), le Parlement obtient même des informations sur les lignes budgétaires, niveau le plus détaillé du budget. Dans d'autres pays (exemple : France, Grèce et Pologne), la Commission parlementaire de la défense est la seule à obtenir des informations sur les postes budgétaires. Pour qu'il y ait bonne gouvernance, il faut que la Commission (si nécessaire à huis clos) ou le Parlement ait accès à tous les documents budgétaires. La même procédure doit être appliquée aux autres services de sécurité, notamment les services de renseignement.

Le secret sur le budget des services de sécurité doit respecter la loi, surtout celle relative à la liberté de l'information (voir encadré N°57).

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Lors du débat et du vote sur le budget de la sécurité, la liberté dont dispose le Parlement pour apporter des modifications est limitée par les dépenses obligatoires (exemple : un marché public signé lors d'un exercice précédent) et par les programmes de couverture sociale (exemple : les retraites et les soins médicaux des militaires). De telles dépenses ne peuvent être changées qu'à long terme.

**Encadré N°57**

**Trois niveaux de secret dans le budget de la sécurité**

Les parlementaires doivent trouver l'équilibre entre le besoin de confidentialité de l'information dans des circonstances particulières, les affectations y afférentes dans le budget de la défense et l'obligation de rendre des comptes. L'une des solutions consiste à décomposer les propositions de budget en différents niveaux de secret comme suit :

- ▷ Budget général de la défense soumis au Parlement.
- ▷ Dépenses d'investissement et opérationnelles assorties du secret et qui peuvent être examinées par une sous-commission chargée du budget de la défense et des dépenses militaires.
- ▷ Les dépenses soumises à un secret militaire d'un niveau plus élevé et qui peuvent être examinées par un groupe représentatif des membres de la commission de contrôle. Ce groupe doit pouvoir accéder aux documents secrets en respectant des procédures établies par la loi sur le secret national.

*Source: Ravinder Pal Singh, Arms Procurement decision making processes, vol. 1, OUP, Oxford, 1998.*

**La transparence contre la mauvaise gestion des fonds publics et la corruption**

Les parlements jouent un rôle décisif lorsqu'ils s'assurent que les fonds publics ne sont pas mal gérés par le Gouvernement. On sait que de tels abus arrivent surtout lorsqu'il s'agit du budget alloué au secteur de la sécurité, étant donné sa nature particulière: questions hautement techniques et impératifs de sécurité stratégique.

Transparence et obligation de rendre des comptes dans le processus budgétaire de la défense sont les conditions *sine qua non* d'un contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité. La transparence est elle-même la condition préalable de l'obligation de rendre des comptes sans laquelle il n'est pas de bonne gouvernance. Ces deux concepts sont donc les piliers de l'ensemble du cycle budgétaire.

*«- De même que l'absence générale de responsabilité et de transparence dans le budget de la défense peut [...] inspirer des inquiétudes quant à la taille, aux capacités et intentions des forces armées d'un pays, un surcroît de transparence met en lumière les dépenses militaires et réduit les incertitudes et les ambiguïtés qui génèrent les conflits.»*

Paul George, «Defence Expenditures in the 1990's: Budget and Fiscal Policy Issues for Developing Countries».

Nul ne conteste que des dépenses militaires excessives accaparent des ressources précieuses qui permettraient, si elles étaient autrement affectées, d'atténuer la pauvreté et de servir le développement social. Aussi, les représentants du peuple doi-

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

vent-ils être informés des raisons et des modalités selon lesquelles l'exécutif envisage d'organiser la sécurité de la société puisqu'il le fait en se servant des deniers publics. Or, les abus en la matière sont particulièrement néfastes dans les pays en développement. Le Gouvernement, lorsqu'il se soucie de bonne gouvernance, est également contraint de tenir compte de l'opinion publique dans ses délibérations sur le secteur de la sécurité. Quant au Parlement, il doit veiller à ce que le budget de la défense respecte l'équilibre entre les besoins de développement et de sécurité. Nombre de problèmes peuvent entraver le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, comme le montre l'encadré suivant.

**Encadré N°58****Principaux problèmes empêchant un bon contrôle du secteur de la sécurité**

- ▷ **Absence de cadre constitutionnel** – Des difficultés surgissent lorsqu'il n'y a pas de cadre constitutionnel clair habilitant les parlementaires à contrôler les activités du secteur de la sécurité.
- ▷ **Absence d'information** – Un cadre institutionnel déficient entraîne souvent un défaut de législation sur la liberté de l'information qui détermine la divulgation des informations sensibles. Par conséquent, les imperfections et ambiguïtés du cadre juridique peuvent saper les efforts d'un Parlement soucieux d'exercer un contrôle. Il en résulte que les citoyens et le Parlement sont privés de la possibilité de faire rendre des comptes comme il se doit dans un système démocratique sain.
- ▷ **Activités extrabudgétaires et sources de recettes du secteur de la sécurité** – La nature exacte et les avantages des sources extrabudgétaires de revenus dont dispose le secteur de la sécurité pour ses activités spéciales (en particulier, les activités commerciales comme les profits des sociétés militaires ou les recettes sur les prestations de services) ne sont pas toujours portés à la connaissance du Parlement ni même à celle des responsables du ministère. Or, ces activités doivent être soumises à l'obligation de rendre des comptes au Parlement, tout comme n'importe quel autre moyen de financement du secteur de la sécurité.
- ▷ **Déguisement des dépenses sur la défense** – Les dépenses du secteur de la sécurité sur les retraites, les infrastructures, les transports, etc. sont souvent transférées aux budgets d'autres ministères/secteurs, notamment la protection sociale, le logement, les chemins de fer, etc. Cette pratique présente sous un faux jour le budget de la défense et empêche les citoyens et le Parlement de se former une opinion valable sur ses dépenses réelles.
- ▷ **Insuffisance des médias** – Bien des pays ont des médias insuffisants (absence de savoir-faire et de ressources), incapables de suivre de près le fonctionnement du secteur de la sécurité et celui du parlement. Cette déficience prive les citoyens d'une information à jour sur les activités de leurs représentants et sur celles du secteur de la sécurité.
- ▷ **Des délais trop courts pour un examen valable** – Comme nous l'avons déjà indiqué, l'insuffisance des délais impartis à l'examen du budget de la défense ne permet pas un bon contrôle parlementaire de ce budget.
- ▷ **Insuffisance des infrastructures, des savoir-faire et du personnel** – Beaucoup de parlements n'ont pas les infrastructures, les savoir-faire et le personnel nécessaires à toutes les tâches assurant que l'Exécutif rend bien des comptes au peuple qu'il sert.

## Contrôle budgétaire dans les pays en voie de démocratisation

Le vent démocratique qui a soufflé sur l'Europe au cours des années 90 montre que le développement de l'idée et de la pratique du contrôle parlementaire revêt la plus haute importance dans les pays en voie de démocratisation. L'encadré n° 59 donne une idée des pratiques budgétaires dans les Etats du Sud-Est de l'Europe qui se sont employés à intégrer leurs systèmes politiques dans un cadre plus transparent.

### Encadré N°59

#### Pratiques budgétaires en matière de défense dans certains Etats du Sud-Est de l'Europe (à partir de 2001)

**Albanie:** Création d'un bureau de gestion du budget en octobre 2000. Le document de politique en matière de défense qui a été publié expose les besoins en la matière jusqu'en 2008. Le ministre de la Défense est responsable du processus budgétaire.

**Bulgarie:** Le budget de la défense fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale (Parlement bulgare) depuis 10 ans. On estime que l'Assemblée n'a cessé d'améliorer ses capacités de contrôle, tendant vers un contrôle parlementaire réel du secteur de la sécurité.

**Croatie:** Le budget est proposé par le Gouvernement puis soumis au Parlement et publié dans le « Bulletin officiel ». Le processus budgétaire va de juillet à novembre et passe par les ministères des Finances et de la Défense. Le Parlement ne peut décider que du montant total du budget de la défense mais il n'a aucune autorité sur sa structure.

**Ex-République yougoslave de Macédoine :** Le ministère de la Défense prépare une proposition qui est ensuite soumise au ministère des Finances. A ce stade, un dialogue est établi avec les autres ministères pour tenir compte des capacités du pays. Ensuite, le budget est soumis au gouvernement. Une fois les corrections finales apportées, le budget est soumis au parlement. Le ministre de la Défense présente le projet de budget à la Commission de politique et de défense intérieure. Après le vote, le budget fait l'objet d'un décret signé par le président. Le budget de la défense représente 2,12% du PIB.

**Roumanie:** Le système de rationalisation des choix budgétaires est employé depuis janvier 2000 par le ministère de la Défense. Il vise, entre autres, à donner plus de transparence à toutes les activités du secteur de la défense. Plusieurs commissions du Parlement participent au processus budgétaire: défense, ordre public, sécurité nationale, budget, finances et banques. Au sein du ministère de la Défense, c'est le service des relations avec le parlement, de la législation, de l'harmonisation et des relations publiques qui est chargé de ce processus. Le principal document de planification de la défense est publié sur l'internet.

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Le secteur de la sécurité dans le cycle budgétaire

- ▷ Assurez-vous que le Parlement se préoccupe du secteur de la sécurité lors des quatre phases principales du cycle budgétaire type : préparation du budget, approbation du budget, exécution et vérification des dépenses.
- ▷ Faites en sorte qu'il y ait contrôle de la part d'institutions d'audits agréées par la loi.
- ▷ Lors des audits effectués par le Parlement et par d'autres institutions de surveillance, il faut établir un lien entre les objectifs de la politique, les demandes budgétaires et les résultats (audits de performance).

### Une action parlementaire efficace pour un processus budgétaire transparent dans le domaine de la sécurité

- ▷ Exigez que le budget soit préparé dans le respect des principes d'efficacité budgétaire décrits dans le présent chapitre.
- ▷ Essayez d'obtenir l'assistance d'experts indépendants, capables d'aider le Parlement ou de vous aider personnellement à établir si les affectations proposées en matière de sécurité sont pertinentes et opportunes et si elles sont présentées de façon transparente.
- ▷ Veillez à ce que les structures de sécurité emploient des méthodes modernes de planification et de budgétisation permettant au Parlement d'évaluer correctement les dépenses du secteur de la défense et de comprendre le rapport entre objectifs, entrées financières et sorties en termes de performance.
- ▷ Évaluez la situation dans votre Parlement d'après les points énumérés dans l'encadré N°58 et prenez toutes les initiatives possibles dans votre contexte politique en vue de remédier aux points faibles ou au moins de les atténuer.



# Audit des dépenses budgétaires nationales dans le domaine de la sécurité

## Le Parlement et l'organe national d'audit

La responsabilité du Parlement concernant le budget de la sécurité ne s'arrête pas avec l'adoption de ce budget, loin de là. Le Parlement doit exercer son contrôle et ses fonctions d'audit sans jamais oublier que la présentation de comptes pleinement vérifiés devant lui fait partie intégrante du processus démocratique et que ce travail de vérification porte à la fois sur les chiffres et les performances ou les résultats obtenus. Les comptes et les rapports annuels des structures de sécurité sont l'un des éléments les importants car ils permettent au Parlement de se former une opinion sur la manière dont l'argent a été dépensé lors de l'exercice budgétaire précédent.

Pour bien exercer son contrôle, le Parlement doit se faire aider par une institution indépendante, un organe national d'audit (qu'on appelle parfois Auditor General, Bureau d'audit national, Bureau du budget ou Cour des comptes), institué par la Constitution comme un organe indépendant de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire. Le Parlement doit veiller à ce que cet organe d'audit:

- ✓ Soit désigné par lui avec un mandat d'une durée clairement établie.
- ✓ Dispose des moyens et ressources juridiques et pratiques nécessaires à l'accomplissement de sa mission de façon indépendante.
- ✓ Soit habilité, de façon indépendante, à faire un rapport au Parlement et à sa commission du budget sur toute question de dépense et à n'importe quel moment.

Le Parlement doit veiller à ce que des sanctions judiciaires soient prévues par la loi et appliquées en cas de corruption ou de mauvaise gestion des fonds publics par des responsables et par l'appareil politique. Le Parlement doit aussi veiller à ce qu'il soit remédié à toute défaillance.

### Encadré N°60

#### La Cour des comptes

«Qu'elle soit rattachée au pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire, l'essentiel est qu'elle dispose d'une large indépendance et d'une réelle autonomie ainsi que de moyens suffisants pour accomplir ses missions. Elle doit exercer un triple contrôle:



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

### Contrôle financier

La Cour doit vérifier l'exactitude, la fiabilité et l'exhaustivité des états financiers de tous les pouvoirs publics, en s'assurant de la conformité des opérations comptables à la réglementation sur la comptabilité publique. Dans le cadre de ce contrôle, la Cour devrait exercer une mission juridictionnelle à l'égard des comptables publics et des ordonnateurs, qui tous devraient être tenus responsables sur leurs propres deniers, sauf décharge au cas où leur responsabilité ne serait pas retenue. En cas de malversation ou de corruption constatée, la Cour devrait dénoncer les faits au pouvoir judiciaire.

### Contrôle de légalité

La Cour devrait vérifier la conformité des dépenses et des recettes publiques par rapport à la loi budgétaire.

### Contrôle du bon emploi des deniers publics

Une Cour moderne, au service de la bonne gouvernance, se doit de procéder au contrôle du bon emploi des deniers publics par référence à trois concepts :

- i) **L'économie** qui vérifie si les ressources utilisées l'ont été au meilleur coût, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif.
- ii) **L'efficacité** qui donne la mesure dans laquelle les objectifs et les finalités assignées sont atteints.
- iii) **L'efficience** qui mesure si les moyens mis en œuvre ont été utilisés de manière optimale pour atteindre le résultat obtenu.

Ce contrôle *a posteriori* se fait sur l'initiative de la Cour elle-même ou à la demande du Parlement.»

*Extraits du rapport général sur le séminaire de l'UIP «Le Parlement et le processus budgétaire notamment dans une perspective d'équités entre hommes et femmes» (Bamako, Mali, novembre 2001)*

## La vérification du budget de la sécurité en pratique

La vérification du budget de la sécurité est, en fait, un processus complexe pour le Parlement: analyses des rapports d'audit concernant des questions directement ou indirectement liées à la sécurité et touchant au commerce, à l'industrie, aux communications ou aux transferts d'argent. La principale difficulté concerne le lien à établir entre des activités apparemment sans rapport entre elles.

En pratique, les ministères les plus importants pour la sécurité, à savoir ceux de la défense, de l'intérieur, du commerce et de l'industrie et, plus récemment, des communications et des finances, doivent régulièrement soumettre au Parlement des rapports accompagnés de tous les documents justificatifs sur la manière dont ils ont dépensé les fonds à eux alloués. Diverses procédures parlementaires peuvent être employées: rapports annuels par services, vérifications de chaque affectation par des commissions parlementaires, comptes annuels vérifiés de chaque ministère, débats spécifiques sur chaque service au parlement.

Le but est que le processus d'audit permette au Parlement d'établir si le cycle budgétaire a respecté la légalité, l'efficience dans les dépenses et l'efficacité dans la réalisation des objectifs.

**Encadré N°61****Le rôle du *National Audit Office* britannique dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité**

Créé en tant qu'organe indépendant en 1983 et placé sous l'autorité du *Comptroller and Auditor General*, le *National Audit Office* britannique fait rapport au Parlement sur les dépenses du gouvernement central. Il procède à des audits financiers et fait des rapports sur le respect du principe d'économie.

▷ **Audit financier**

De par la loi, le *Comptroller and Auditor General* et le *National Audit Office* sont chargés de vérifier les comptes de tous les services et agences du Gouvernement et de faire rapport au parlement. Comme tout vérificateur, le *Comptroller and Auditor General* est tenu de se forger une opinion sur les comptes et de dire s'ils ne sont pas entachés d'inexactitudes. Le *Comptroller and Auditor General* est également tenu de confirmer que les transactions objets des comptes ont été dûment autorisées par le parlement. Si le *National Audit Office* constate des inexactitudes importantes, le *Comptroller and Auditor General* émet une opinion qualifiée à cet effet. Si aucune erreur ou irrégularité n'est constatée dans les comptes, le *Comptroller and Auditor General* peut encore soumettre un rapport au Parlement sur d'autres questions. Ces rapports sont examinés par la Commission des comptes publics de la Chambre des communes.

▷ **Audit sur le respect du principe d'économie**

Le *Comptroller and Auditor General* présente une cinquantaine de rapports chaque année au Parlement sur le respect du principe d'économie par toutes les administrations et organismes publics dans l'utilisation des ressources mises à leur disposition. Le *National Audit Office* examine les comptes et fait des rapports sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques. Ces rapports mettent en lumière les mauvais résultats mais aussi les bonnes pratiques et recommandent des changements. Le *National Audit Office* estime que le Gouvernement par la simple application des recommandations faites au cours des trois dernières années, a économisé 1,4 milliards de livres. Les rapports sur le respect du principe d'économie dans le secteur de la défense portaient récemment sur des sujets aussi divers que la logistique des hélicoptères, l'identification au combat, la modernisation et la réparation des équipements terrestres, la réduction des stocks et la modernisation du siège du ministère de la Défense. Le *National Audit Office* fait des rapports sur l'état d'avancement des trente plus importants projets de marchés publics.

▷ **Relations avec le Parlement et cycle des vérifications**

Les relations avec le parlement, en particulier avec sa Commission des comptes publics, sont un élément primordial de ce travail. Le *Comptroller and Auditor General* est, de par la loi, un responsable de la Chambre des communes et l'essentiel de son travail est soumis au parlement. De cette façon, un cycle de vérifications et de transparence s'établit. Dès que de l'argent public est dépensé par une administration, le *Comptroller and Auditor General* est libre de faire un rapport au Parlement sur la régularité, la pertinence et le respect du principe d'économie y afférents. La Commission des comptes publics peut s'appuyer sur les faits établis dans ce rapport par le plus haut responsable de cet organe public pour formuler ensuite des recommandations auxquelles le Gouvernement est tenu de donner suite. En outre, le *National Audit Office* répond à plus de 400 questions posées par des députés sur des points touchant aux dépenses publiques.

Source: Tom McDonald, Senior Auditor, Defence, National Audit Office, Royaume-Uni, 2002

## Caractéristiques essentielles des organes d'audit

Les organes d'audit sont l'un des instruments les plus importants pour le contrôle parlementaire. Ils doivent avoir les caractéristiques suivantes pour être efficaces:

- ✓ L'organe d'audit prévu par la loi soumet des rapports à la Commission parlementaire des comptes, commission distincte de celle du budget.
- ✓ Il doit pouvoir consulter les documents secrets pour bien comprendre les décisions, mais il ne peut faire publiquement référence auxdits documents.
- ✓ Il doit avoir des capacités multidisciplinaires dans les domaines suivants: secteur de la sécurité, gestion de la défense, aspects technique, financier et juridique.

### Encadré N°62

#### Le Parlement et le contrôle budgétaire en Géorgie

A la fin 2001, les députés géorgiens ont décidé de reporter d'un mois les débats parlementaires sur le projet de budget 2002 parce qu'ils n'étaient pas d'accord sur les chiffres de base et n'avaient pas assez de temps, le Gouvernement ayant soumis son projet de budget trop tard. A la même époque, avec l'aide d'experts américains, le ministère de la Défense avait établi pour la première fois un programme-budget de la défense. Les députés ont donc pu examiner les éléments structurels de base des forces armées et formuler une opinion informée sur les dépenses militaires. En outre, le projet de budget respectait les normes OTAN, divisant toutes les dépenses en trois blocs : personnel, maintien de l'efficacité au combat et investissements.

S'agissant du contrôle parlementaire, le principal problème était que le Parlement a approuvé le budget fin janvier 2002 et que a) le président, le ministre des Finances et celui de la Défense avaient des opinions différentes sur les dépenses optimales en matière de défense ; b) des changements de dernière minute avaient été apportés au chiffre budgétaire et sans explications aux législateurs; c) les parlementaires n'avaient pas été informés d'un projet de calendrier de réduction des personnels au ministère de la Défense et des conséquences financières de cette mesure. De plus, les projets de budget des administrations qui ne sont pas inclus dans la loi budgétaire échappaient en fait au contrôle parlementaire.

En fin de compte, le programme-budget de la défense a été considérablement affecté puisque le Parlement n'a approuvé qu'une dépense de 38 millions de GEL, alors que les programmes portaient au total sur 71 millions de GEL. Il appartient maintenant au président et au Conseil national de sécurité de décider de l'affectation des fonds budgétaires sur les diverses structures publiques. Le Parlement aurait pu saisir cette occasion précieuse d'exercer un contrôle démocratique, par le biais de la procédure parlementaire de débat et d'approbation du budget.

Source: David Darchiashvili, chef du service d'analyse, Parlement de Géorgie, 2002.

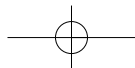
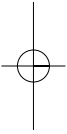
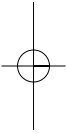
## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Des audits indépendants efficaces

- ▷ Assurez-vous que la constitution ou la législation institue un organe d'audit suprême, définissant:
  - La nature et l'objet des relations entre l'organe national d'audit et le parlement.
  - Le degré d'indépendance nécessaire de l'organe national d'audit, de ses membres et responsables, ainsi que son indépendance financière.
  - Que le Parlement puisse examiner et suivre les mesures prises par le Gouvernement suite aux rapports rédigés par l'organe d'audit et par la commission parlementaire des comptes publics.
  
- ▷ Vérifier que les principes de la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques, pouvant être consultés sur le site Web de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, [www.intosai.org](http://www.intosai.org), soient pris en compte dans la législation et les pratiques en vigueur dans votre pays.

### Audit de légalité, audit de régularité et audit de performance

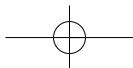
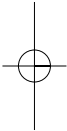
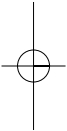
- ▷ Assurez-vous que l'organe national d'audit vérifie bien ces trois aspects quand il s'agit de questions de sécurité.
- ▷ Assurez-vous, même lorsque le processus de vérification des dépenses touchant à la sécurité se fait a posteriori, que le Parlement tire toutes les leçons nécessaires et en tienne compte au moment d'engager de nouveaux fonds dans ce domaine.
- ▷ La plupart des audits se limitent aux questions financières. L'organe d'audit prévu par la loi doit être capable d'effectuer des audits de performance sur des projets spécifiques, en détail, ou bien de recourir à des consultants capables de faire une évaluation indépendante lorsque l'organe lui-même n'a pas de compétences suffisantes.
- ▷ L'organe d'audit doit également être capable de vérifier le fonctionnement des services financiers des structures de sécurité.

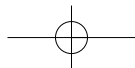
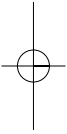
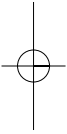




## Section VII

# Ressources humaines dans le secteur de la sécurité: garantir le professionnalisme et le contrôle démocratique







## Promouvoir les valeurs démocratiques dans le secteur de la sécurité

La culture et l'attitude démocratique doivent être promues dans les forces armées si l'on veut que ces dernières soient véritablement intégrées dans la société et qu'elles ne constituent pas de menaces pour la démocratie. Les exemples abondent dans le monde d'armées mal dirigées et non contrôlées démocratiquement ou encore qui ne sont pas pleinement intégrées dans le tissu social et qui finissent par représenter une menace multiforme pour la démocratie:

- ✓ En exerçant une influence inconstitutionnelle, voire en faisant des coups d'Etat.
- ✓ En se livrant à des activités militaires ou commerciales non autorisées.
- ✓ Par une consommation excessive de diverses ressources dont les autres secteurs de la société ont besoin.
- ✓ En détournant des fonds publics.
- ✓ En violant les droits de l'homme (pillages, vols, violences illégales et viols).

### Mécanismes pour favoriser un esprit démocratique chez le personnel du secteur de la sécurité

Pour promouvoir une attitude démocratique dans l'armée, il faut créer des mécanismes en son sein qui contribuent à la sensibiliser aux valeurs et institutions démocratiques, qui lui apprennent le respect de ces institutions et des principes des droits de l'homme. Ces mécanismes internes sont nécessaires car ils complètent les contrôles parlementaire, gouvernemental et civil des forces armées. Voici quelques éléments susceptibles de renforcer l'esprit démocratique chez le personnel en uniforme.

#### Allégeance à la Constitution et aux institutions

La bonne gouvernance implique, dans le secteur de la sécurité, l'apprentissage des valeurs de service public, de l'éthique, de l'obéissance à l'état de droit, de respect de la Constitution et des institutions nationales. Les soldats et autres gardiens d'une société démocratique doivent prêter serment d'allégeance à la Constitution et aux institutions et non à un chef politique. Ce serment d'allégeance « impersonnel » montre que les services de sécurité n'accordent pas leur loyauté aux gouvernants du jour, mais à la constitution et aux lois promulguées par les représentants légitimes du peuple. Aussi, le contrôle civil du secteur de la sécurité doit-il également porter sur la nature exacte du serment prêté par les militaires et sur ce qui est fait pour l'appliquer.

## Un ordre interne bien défini du secteur de la sécurité

Il est indispensable de renforcer le cadre juridique applicable à l'ordre interne du secteur de la sécurité en vue d'un bon contrôle démocratique. Cette tâche consiste à :

- ✓ Limiter les droits constitutionnels des officiers.
- ✓ Adopter ou réviser une loi sur la conscription, une loi sur le service militaire, un code pénal militaire établissant un cadre juridique conforme aux conventions de Genève.
- ✓ Préciser qu'il est du devoir des militaires de désobéir à des ordres illégaux.

Dans la plupart des Etats, la Constitution garantit les droits et les libertés fondamentales à tous les citoyens, mais des lois viennent souvent limiter lesdits droits pour les militaires lorsqu'ils ont à remplir certaines tâches spécifiques. Par conséquent, les militaires ont, en principe, les mêmes droits que les autres citoyens puisqu'ils ne sont, après tout, que des citoyens en uniforme. Cependant, des devoirs de réserve viennent limiter leur liberté de parole puisqu'ils ont accès, en tant que militaires, à des documents secrets. Leur liberté de mouvement est également limitée, l'armée ayant le devoir d'être en état de préparation; de même qu'est limité leur droit à être élu à un poste politique. Toutes les démocraties ne restreignent pas à ce point les droits civils des militaires. Ainsi, dans les pays scandinaves, en Allemagne et aux Pays-Bas, les militaires ont le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer. Dans d'autres Etats, ce droit se limite à des associations représentatives. Dans tous les cas, cependant, les limitations sont décrites avec précision dans des lois et elles sont toujours directement reliées aux postes spécifiques des soldats et à la sécurité nationale.

## Associations représentatives et syndicats militaires

Dans de nombreux pays, il est interdit aux militaires, engagés ou conscrits, d'adhérer à des syndicats pour la protection de leurs droits. L'argument habituel de cette interdiction est que des syndicats pourraient saper la discipline et l'ordre au sein de l'armée. Mais d'autres Etats, conformément à l'article 11 de la Convention européenne sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, autorisent leurs militaires à constituer des associations représentatives, voire des syndicats et à y adhérer: Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Finlande, Allemagne, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Russie, Slovaquie, République slovaque, Suède et Suisse. Dans ces Etats, les associations représentatives ou syndicales militaires ont des droits différents, en fonction du type d'associations. Ils ont tous le droit de consulter le ministre de la Défense et certains d'entre eux ont même le droit de négocier les conditions de leur recrutement. Dans tous les cas, ils défendent la santé et les conditions de sécurité des militaires et apportent un soutien individuel aux soldats, notamment dans les cas de contentieux juridique entre un soldat et son employeur. L'Europe a deux organisations qui coiffent le personnel militaire. A Bruxelles, EUROMIL est la seule organisation européenne de personnel militaire, quel que soit son statut. La deuxième organisation européenne est la Confédération européenne des organisations d'appelés (ECCO) à Stockholm.

**Encadré N°63****Recommandation du Conseil de l'Europe relative au droit d'association des membres du personnel professionnel des forces armées**

1. L'Assemblée parlementaire rappelle (...) [qu'il faut accorder] aux membres professionnels des forces armées, dans des circonstances normales, le droit d'association, avec interdiction du droit de grève. (...)

4. Ces dernières années, les armées de certains Etats membres sont passées d'un système de conscription à un système purement professionnel. En conséquence, les membres du personnel militaire deviennent de plus en plus des employés «ordinaires» dont l'employeur est le ministère de la Défense, qui devraient bénéficier pleinement des droits des employés énoncés dans la Convention européenne des droits de l'Homme et dans la Charte sociale européenne.

5. Les membres des forces armées, en tant que «citoyens en uniforme», devraient pleinement jouir du droit, lorsque l'armée n'est pas engagée dans une action, de créer des associations spécifiques visant à protéger leurs intérêts professionnels dans le cadre d'institutions démocratiques, d'y adhérer et d'y participer activement tout en exerçant leurs fonctions.

6. Le personnel militaire devrait être autorisé à l'exercice des mêmes droits, notamment le droit d'adhérer à un parti politique légal.

7. En conséquence, l'Assemblée recommande que le Comité des ministres invite les gouvernements des Etats membres:

- i. A autoriser les membres des forces armées et le personnel militaire à s'organiser dans des associations représentatives ayant le droit de négocier sur des questions concernant les salaires et les conditions de travail.
- ii. A lever les restrictions actuelles inutiles au droit d'association pour les membres des forces armées.
- iii. A autoriser les membres des forces armées et le personnel militaire à adhérer à des partis politiques légaux.
- iv. A inscrire ces droits dans les règlements et dans les codes militaires des Etats membres.
- v. A étudier la possibilité de mettre en place le bureau d'un médiateur auquel le personnel militaire pourrait s'adresser en cas de conflit du travail et d'autres questions relatives à l'exercice des fonctions.

8. L'Assemblée invite également le Comité des ministres à étudier la possibilité de modifier le texte de la Charte sociale européenne révisée en changeant l'article 5, qui se lirait ainsi: «En vue de garantir ou de promouvoir la liberté pour les travailleurs et les employeurs de constituer des organisations locales, nationales ou internationales, pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux, et d'adhérer à ces organisations, les parties s'engagent à ce que la législation nationale ne porte pas atteinte, ni ne soit appliquée de manière à porter atteinte, à cette liberté. La mesure dans laquelle les garanties prévues au présent article s'appliqueront à la police et aux membres des forces armées sera déterminée par la législation ou la réglementation nationale.»

*Recommandation 1572 (2002)*

*Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 3 septembre 2002*

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

### **Promouvoir la formation aux valeurs et normes essentielles**

La formation des militaires doit viser à obtenir des professionnels dévoués et préparés à leurs tâches. Cette formation, politiquement neutre, ne doit comporter sous aucun prétexte d'idéologie politique ni d'éléments de propagande, mais plutôt des cours sur la démocratie, le droit constitutionnel, international et humanitaire et sur les droits de l'homme. La formation du secteur de la sécurité au droit international humanitaire et aux droits de l'homme revêt une importance capitale pour la promotion des valeurs démocratiques dans ce secteur. Les parlementaires qui souhaitent se familiariser avec le droit humanitaire international peuvent se reporter au Guide à l'intention des parlementaires sur le respect du droit international humanitaire, publié en 1999 par l'Union interparlementaire et le Comité international de la Croix-Rouge (Guide N°1). Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (UNHCHR) fournissent une assistance technique aux Etats qui souhaitent œuvrer à faire respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme.

### **Assurez une neutralité politique et une participation non active**

Les services de sécurité ayant l'obligation d'être neutres, les partis politiques n'ont pas le droit de faire campagne dans les casernes. Dans certains pays, les militaires d'active ne sont pas autorisés à adhérer à un parti politique. Dans d'autres, notamment dans les Etats anciennement communistes, les militaires ne sont pas autorisés à adhérer à un parti. Ainsi, il est interdit en Pologne, aux employés du ministère de l'Intérieur, notamment ceux des services de renseignement ou de la police, d'adhérer à un parti politique. Dans la plupart des pays, les militaires ne peuvent devenir membres du Parlement national. Dans d'autres, pourtant, comme les Pays-Bas et l'Allemagne, les militaires d'active peuvent faire partie d'assemblées locales ou régionales.

### **Les services de sécurité, miroirs de la société**

En principe, tous les postes au sein des services de sécurité doivent être ouverts à tous les citoyens quels que soient leurs sexe, appartenance politique, classe, race ou religion. Le meilleur homme ou la meilleure femme au meilleur poste, tel doit être le principal critère de sélection. Beaucoup d'Etats ont compris que le personnel des forces de sécurité, notamment la police et les forces armées, doit être un miroir de l'ensemble de la société. Ces Etats ont adopté des politiques visant à encourager les groupes sociaux les moins représentés dans les forces de sécurité à postuler.

### **Légaliser la désobéissance à des ordres illégaux et abusifs**

Le statut, l'objet, le fonctionnement, la coopération, la répartition des tâches, l'information, les devoirs et le contrôle de toutes les forces de sécurité sont précisés par des lois. Les forces de sécurité n'ont d'autres pouvoirs que ceux prévus par la loi. Pour ce qui est de l'armée, des lois spécifiques telles que celles relatives au personnel militaire ou le code pénal militaire, précisent les limites des ordres auxquelles les soldats sont tenus d'obéir. Dans beaucoup de pays, les lois font obligation à chaque commandant de respecter l'état de droit chaque fois qu'il donne un ordre, ce qui limite son autorité. Il s'ensuit que le soldat a le devoir de désobéir aux ordres illégaux (délict) et qu'aucun soldat ne peut justifier ses actes en se réfugiant derrière un ordre l'obligeant à commettre un délict. En outre, les militaires ne sont pas tenus d'exécuter un ordre s'il ne rentre pas dans le cadre de leur service ou s'il attente à la dignité

### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

humaine. Cela implique que les soldats, en tant qu'individus, sont toujours comptables de leurs actes même lorsque ces actes ont été ordonnés par un supérieur.

Les officiers supérieurs doivent être encouragés à donner l'exemple et à déclarer publiquement non démocratiques, anti ou inconstitutionnels ou encore immoraux, les ordres et actes de soldats qui ne sont pas autorisés par la loi. Cette règle est encore plus importante pour les forces armées des anciennes dictatures militaires. Ainsi, en Argentine, après le retour de la démocratie, les principaux généraux ont déclaré que *«la fin ne justifie pas les moyens»* et que *«quiconque donne un ordre contraire à la morale ou obéit à un tel ordre, contrevient à la loi»*. Le sens de cette déclaration est que chaque soldat serait tenu individuellement responsable des crimes et abus qu'il commettrait et qu'il ne pourrait invoquer l'obéissance (illégitime) à l'ordre d'un supérieur.

L'autre règle, liée à la première, est de prévenir l'impunité et de lutter contre elle en s'assurant que tout abus dans le cadre des activités professionnelles et toute violation du droit humanitaire international et des droits de l'homme soient sanctionnés par l'organe administratif ou judiciaire compétent.

#### **Définir des critères pour la désignation des hauts responsables de la sécurité**

Les postes les plus élevés dans les forces de sécurité tels que celui de commandant en chef des forces armées ou de directeur des services de renseignement, doivent être pourvus sur décision du Gouvernement ou du ministre de la Défense. Dans certains Etats, de telles nominations font l'objet de débat et/ou d'une approbation parlementaire. Même si les hauts responsables sont désignés par des responsables politiques civils, les critères professionnels demeurent les plus importants dans le processus de sélection.

#### **Des civils à la direction supérieure de la sécurité**

Enfin, et c'est très important pour la bonne gouvernance, la direction des forces de sécurité et notamment de l'armée, doit compter des civils en son sein. La principale raison en est que le ministre de tutelle doit être informé non seulement par les généraux mais aussi par des civils s'il veut prendre des décisions équilibrées.

## **Déontologie**

Toute déontologie se fonde sur des pratiques, des règlements et des politiques. Les militaires doivent collaborer de leur plein gré avec les institutions et respecter la Constitution, être dévoués au service public, remplir leurs devoirs efficacement et s'abstenir de tout abus de pouvoir et de toute mauvaise utilisation des fonds publics. L'important est que les personnes concernées respectent leur déontologie de leur plein gré et non par force. Ce respect spontané signifie que les militaires se font une haute idée de la Constitution et des institutions et qu'ils sont donc pénétrés des valeurs démocratiques de leur société.

Beaucoup de pays ont adopté un code de conduite, réglementant le comportement de leurs militaires. Nous donnerons ici l'exemple du code en vigueur dans l'armée allemande (encadré N° 64).

**Encadré N°64****Commandement et éducation civique dans les forces armées allemandes: les principes de la «Innere Führung»**

Dans le débat sur la mise sur pied de la Bundeswehr, la notion de *Innere Führung* ou éducation morale et civique symbolisait la réforme envisagée pour les forces armées, distanciation voulue des anciennes traditions. (...) Les principes de la *Innere Führung* incarnent d'un côté le concept fondamental de l'organisation intérieure de la Bundeswehr et de l'autre l'intégration des forces armées dans l'Etat et la société.

(...) La *Innere Führung* vise à concilier et rendre supportables les tensions éventuelles entre les libertés individuelles du soldat en tant que citoyen et les exigences de ses obligations militaires. Dans leur commandement et comportement, les supérieurs doivent respecter la dignité humaine, un des fondements de notre ordre constitutionnel. (...)

Sur le plan externe, l'objectif est d'encourager l'intégration dans l'Etat et la société des forces armées en tant qu'institution, et de tous les soldats en tant que citoyens (...) Ceci permet de parer à toute velléité d'indépendance des forces armées et donc au risque qu'elles ne deviennent "un Etat dans l'Etat", danger inhérent à toute force armée. (...)

La *Innere Führung* vise à:

- ▷ Familiariser le soldat avec les fondements politiques et juridiques du service dans les armées afin qu'il puisse mieux comprendre et accepter la finalité de la mission militaire.
- ▷ Promouvoir l'intégration de la Bundeswehr et des soldats dans l'Etat et la société et susciter une compréhension accrue pour la mission de la Bundeswehr.
- ▷ Renforcer la volonté des soldats de s'acquitter consciencieusement de leur devoir et de contribuer à préserver la discipline et la cohésion au sein des forces armées.
- ▷ S'assurer que les forces armées, en particulier leurs structures internes, respectent la dignité humaine ainsi que l'ordre juridique et constitutionnel et soient capables d'assumer efficacement leur mission.

La signification et l'objectif de la *Innere Führung* dans le quotidien militaire sont fixés avant tout dans une série de lois, décrets et règlements de service. (...)

Source: Site Web du Parlement fédéral allemand [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

Au niveau international, il existe deux codes de conduite fixant un cadre de référence déontologique pour les militaires des sociétés démocratiques. Tout d'abord, en 1996, l'Assemblée générale a adopté le Code international pour les responsables de l'application des lois: voir encadré N°65. Ce code, de nature plutôt générale, est applicable non seulement aux soldats en uniforme mais aussi à tous les responsables publics travaillant pour des organismes de maintien de l'ordre.

**Encadré N°65****Code de conduite pour les responsables de l'application des lois**

*Adopté par l'Assemblée générale, résolution 34/169 du 17 décembre 1979*

**Article 1** – Les responsables de l'application des lois doivent s'acquitter en tout temps du devoir que leur impose la loi en servant la collectivité et en protégeant toutes les personnes contre les actes illégaux, conformément au haut degré de responsabilité qu'exige leur profession.

**Article 2** – Dans l'accomplissement de leur devoir, les responsables de l'application des lois doivent respecter et protéger la dignité humaine et défendre et protéger les droits fondamentaux de toute personne.

**Article 3** – Les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions.

**Article 4** – Les renseignements de caractère confidentiel qui sont en la possession des responsables de l'application des lois doivent être tenus secrets, à moins que l'accomplissement de leurs fonctions ou les besoins de la justice n'exigent absolument le contraire.

**Article 5** – Aucun responsable de l'application des lois ne peut infliger, susciter ou tolérer un acte de torture ou quelque autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, ni ne peut invoquer un ordre de ses supérieurs ou des circonstances exceptionnelles telles qu'un état de guerre ou une menace de guerre, une menace contre la sécurité nationale, l'instabilité politique intérieure ou tout autre état d'exception pour justifier la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

**Article 6** – Les responsables de l'application des lois doivent veiller à ce que la santé des personnes dont ils ont la garde soit pleinement protégée et, en particulier, prendre immédiatement des mesures pour que des soins médicaux leur soient dispensés chaque fois que cela s'impose.

**Article 7** – Les responsables de l'application des lois ne doivent commettre aucun acte de corruption. Ils doivent aussi s'opposer vigoureusement à tous actes de ce genre et les combattre.

**Article 8** – Les responsables de l'application des lois doivent respecter la loi et le présent code. De même, ils doivent empêcher toute violation de la loi ou du présent code et s'y opposer vigoureusement au mieux de leurs capacités. Les responsables de l'application des lois qui ont des raisons de penser qu'une violation du présent code s'est produite ou est sur le point de se produire signalent le cas à leurs supérieurs et, au besoin, à d'autres autorités ou instances de contrôle ou de recours compétentes.

*Note: chacun des articles du présent code de conduite comporte un commentaire non reproduit dans la présente section. Pour obtenir le document intégral, consultez: [www.un.org](http://www.un.org)*

Vient ensuite le Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité (encadré N° 66), applicable aux membres de toutes les forces de sécurité et qui définit des orientations à l'usage du personnel des forces armées. Il stipule que le soldat est tenu de respecter les principes de légalité, démocratie, neutralité, respect des droits de l'Homme et du droit humanitaire international. Il rappelle qu'un soldat peut être personnellement tenu responsable des violations du droit humanitaire.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

re. Il couvre, et c'est digne d'être mentionné, des questions habituellement considérées comme relevant du ressort de la justice nationale. On peut donc dire que ce code représente une avancée considérable dans un domaine jusque-là considéré comme la chasse gardée des Etats. Depuis qu'ils ont signé ce code en 1994, les Etats membres de l'OSCE n'ont cessé d'élaborer des normes sur la manière de recruter, former, entraîner ou commander leurs troupes. Un effort à relier à un élément important du code selon lequel la poursuite de la professionnalisation des forces armées doit être soumise à un contrôle démocratique efficace.

**Encadré N°66**

**Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité (1994): principales caractéristiques**

- ▷ Concept large des forces intérieures, recouvrant: les services de renseignement, les forces paramilitaires et la police. Les dispositions les concernant rappellent le devoir, pour chaque Etat, de maintenir lesdites forces sous un contrôle démocratique efficace, par le biais d'autorités investies de la légitimité démocratique (paragraphes 20 et 21).
- ▷ Disposition relative à l'approbation, par le législatif, du budget de la défense et incitation à faire preuve de retenue dans les dépenses militaires. Transparence et accès des citoyens à l'information relative aux forces armées (paragraphe 22).
- ▷ Neutralité politique des forces armées (paragraphe 23).
- ▷ Les membres du personnel des forces armées peuvent être personnellement tenus responsables des violations du droit humanitaire international (paragraphe 31).
- ▷ Les forces armées sont, en temps de paix comme en temps de guerre, commandées, pourvues en hommes, entraînées et équipées conformément aux dispositions du droit international (paragraphe 34).
- ▷ Le recours à la force dans l'accomplissement des missions de sécurité intérieure doit être proportionnel aux besoins de la coercition. Les forces armées prendront le plus grand soin à éviter de blesser des civils ou à porter atteinte à leurs biens (paragraphe 36).
- ▷ L'utilisation des forces armées ne peut restreindre l'exercice pacifique et conforme à la loi des droits de l'homme et des droits civils par les citoyens, ni les priver de leur identité nationale, religieuse, culturelle, linguistique ou ethnique (paragraphe 37).

*Source: code de conduite de l'OSCE, sections VII et VIII. Voir le site Web de l'OSCE: [www.osce.org](http://www.osce.org)*

*et le site Web du code de conduite de l'OSCE: [http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor\\_COD\\_65130](http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130)*

## Juridiction militaire

Les impératifs de la discipline militaire se fondent sur plusieurs conditions propres à la nature unique de la mission de l'armée. Ainsi, l'armée ne considère pas tout à fait le comportement criminel comme une communauté civile. Un civil ne s'expose pas à des poursuites pénales lorsqu'en tant qu'employé il déserte son poste ou n'exécute pas son travail comme il convient. L'employeur peut licencier son employé pour mau-



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

vaise performance et refuser de le recommander ailleurs mais il ne peut s'adresser à un tribunal pénal. Les militaires, en revanche, s'exposent à des poursuites pénales pour désertion de poste ou pour ne pas avoir rempli une tâche conformément aux normes en vigueur. Un tel comportement constitue non seulement une négligence mais il compromet la sécurité d'autres militaires. Mais il y a d'autres exemples de crimes et délits militaires non reconnus comme tels dans la société civile : l'engagement frauduleux, la désertion, l'absence sans permission, l'absence lors d'un déplacement, le manque de respect envers un supérieur, la mutinerie, l'intelligence avec l'ennemi et l'assoupissement en service.

Cette question est importante: quels sont les crimes passibles d'une juridiction militaire et ceux passibles d'une juridiction civile ? En principe, le recours à des tribunaux militaires doit rester limité, les juridictions civiles devant prévaloir autant que possible. Les juridictions militaires doivent se limiter aux crimes commis dans l'exercice de fonctions militaires et les codes militaires doivent autant que possible rester distincts de la loi pénale civile.

Il faut rappeler ici que, dans la plupart des pays, les tribunaux militaires ne font pas partie de l'appareil judiciaire mais des tribunaux administratifs qui restent dans la sphère des forces armées, c'est-à-dire de l'exécutif. En d'autres termes, les juges militaires ne sont pas, le plus souvent, nommés conformément aux dispositions et aux conditions constitutionnelles applicables à la nomination des magistrats. Ce qu'il ne faut pas oublier, toutefois, c'est que, dans tous les cas, les tribunaux militaires doivent rester sous le contrôle du judiciaire. Dans beaucoup de pays, cette supervision est assurée par l'institution de cours civiles comme instances d'appel pour les juridictions militaires.

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

Assurez-vous:

1. Que les militaires prêtent un serment d'allégeance à la constitution, à l'état de droit et aux institutions, non à des personnes.
2. Qu'ils reçoivent une formation aux grandes valeurs et aux normes démocratiques, aux droits civils et au droit humanitaire, dans le cadre de leur formation militaire.
3. Que les officiers ne puissent être parlementaires.
4. Que la sélection de nouveaux soldats et officiers soit fondée sur des critères professionnels.
5. Que les soldats soient tenus, de par la loi, de désobéir aux ordres illégaux (délictueux) et abusifs.
6. Que la déontologie des militaires se fonde sur l'obéissance volontaire, soutenue par des codes de conduite appropriés.



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

7. Que la compétence de la juridiction militaire soit aussi limitée que possible et que les décisions des tribunaux militaires puissent toujours donner lieu à appel devant des chambres pénales de juridictions civiles.

8. Que les forces de sécurité soient tenues de rendre compte – en droit et en fait – à chacune des composantes essentielles de l'Etat (voir le début de ce chapitre consacré à la responsabilité individuelle des militaires) et que les mécanismes internes par lesquels les forces de sécurité rendent des comptes soient prévus par la loi, de sorte que les abus et les plaintes puissent être examinés au plan interne et que les responsables soient sanctionnés. Assurez-vous que lesdits mécanismes sont efficaces. Veillez à ce que le Parlement demande des enquêtes indépendantes et fasse rendre compte aux suspects.

**Droits civils des militaires**

- ▷ Limiter par la loi les droits civils des militaires de manière à assurer à la fois un bon état de préparation et la neutralité politique de l'armée.
- ▷ Ne pas oublier, toutefois, que toute limitation des droits civils doit avoir pour unique critère le caractère et les tâches dévolues aux services de sécurité, à savoir le monopole de la force dans la société.
- ▷ L'acceptation de limitation aux droits civils doit être compensée par des mécanismes efficaces de recours.

**Obéissance**

- ▷ Inscrivez dans la loi le devoir pour les militaires, y compris les conscrits, de désobéir aux ordres illégaux et immoraux et aux ordres qui contreviennent aux droits de l'homme et aux normes humanitaires internationalement reconnus.
- ▷ Veillez à ce que le système disciplinaire au sein des services de sécurité fasse respecter cette obligation.

**Abus et corruption**

- ▷ Agissez rapidement dès qu'un scandale ou un abus, notamment une affaire de corruption ou de violence, se produit au sein de la force de sécurité.
- ▷ Assurez-vous qu'une enquête approfondie soit effectuée et, s'il y a lieu, que l'organe compétent prenne des sanctions applicables sans délai.
- ▷ Promulguez des lois interdisant l'emploi de militaires et d'autres agents des forces de sécurité à des tâches parallèles ou qu'ils se livrent à des activités commerciales en tant que personne physique ou morale.

## Gestion du personnel dans le secteur de la sécurité

Le travail des militaires est spécial en ce sens qu'il implique des risques physiques et des affectations régulières qui interrompent la vie de famille, etc. Les parlementaires ne doivent donc pas oublier qu'il ne s'agit pas d'un «travail comme un autre». Il nécessite une bonne gestion du personnel à tous les niveaux: recrutement, sélection, pourvoi des postes, rémunération, éducation-formation et système de récompenses. La qualité de la gestion est essentielle si l'on veut un secteur de la sécurité professionnel qui adhère aux principes démocratiques et respecte l'état de droit et la suprématie du civil.

Les parlements doivent contrôler la création et le maintien de forces de sécurité professionnelles. Ils doivent veiller à ce que les plans de gestion du personnel définis et mis en œuvre permettent d'obtenir une «force de travail» démocratique et professionnelle. Il leur incombe de s'assurer que l'Etat se comporte comme un employeur juste vis-à-vis des militaires en termes de salaires, conditions de travail, rémunérations et primes, retraites, etc.

### Encadré N°67

#### Gestion du personnel: points importants pour les parlementaires

Les parlements doivent se tenir informés des points suivants lors de toute proposition du Gouvernement concernant la gestion du personnel des forces de sécurité.

#### Politique générale

- ▷ Le Parlement a-t-il été invité à approuver les politiques de gestion du personnel des forces de sécurité, soit dans le cadre du projet de budget annuel, soit dans un document séparé?
- ▷ Les politiques de gestion du personnel et celles relatives à la structure des forces sont-elles réalistes et faisables du point de vue du budget et de l'économie nationale?

#### Effectifs et conditions générales

- ▷ Le Parlement fixe-t-il un maximum pour les effectifs des forces armées, de la police ou des services de renseignement?
- ▷ Le Parlement fixe-t-il des plafonds par rang?
- ▷ Toutes les politiques de gestion du personnel sont-elles accessibles aux citoyens?



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

- ▷ Le Parlement reçoit-il toutes les informations nécessaires: effectifs par rang, salaires, fonctions, postes à pourvoir, etc.?
- ▷ Les politiques de réforme du secteur de la sécurité tiennent-elles compte des conséquences sociales des licenciements?

**Recrutement et sélection**

- ▷ Tous les postes sont-ils ouverts à tous les citoyens, y compris les femmes, de par la loi?
- ▷ Le système de recrutement dans les forces de sécurité est-il ouvert, par opposition aux systèmes de recrutement fermés dans lesquels seuls certains segments de la société peuvent postuler?
- ▷ La sélection des candidats se fait-elle d'après des critères professionnels?
- ▷ Les postes à pourvoir sont-ils nombreux au sein des forces de sécurité?
- ▷ Le taux d'abandon est-il élevé après la sélection initiale?

**Pourvoi des postes**

- ▷ Le principe prioritaire est-il que les recrutements et les promotions doivent se faire sur la base du mérite et de la qualité?
- ▷ Y a-t-il un système d'évaluation périodique des qualités professionnelles?
- ▷ Ce système est-il transparent, objectif et juste?
- ▷ Le secteur de la sécurité offre-t-il des perspectives de carrière attrayantes et motivantes?
- ▷ Y a-t-il interdiction pour les personnels des forces de sécurité d'avoir un deuxième emploi salarié?
- ▷ Les officiers supérieurs ont-ils une expérience de terrain et ont-ils servi dans le cadre de missions de paix à l'étranger?
- ▷ Le Parlement ou la commission parlementaire compétente sont-ils consultés par le ministre de la Défense (ou par d'autres ministres compétents) en cas de nominations à des postes de haut rang, notamment celui de commandant en chef?

**Rémunération**

- ▷ Les salaires des personnels des forces de sécurité sont-ils suffisamment élevés par rapport à ceux des autres professions? Peuvent-ils rivaliser avec ceux du privé sur le marché du travail?
- ▷ Les salaires sont-ils versés en temps voulu?
- ▷ Les personnels des forces de sécurité sont-ils rémunérés sur la base du mérite et de la qualité?
- ▷ Les résultats réels de ces personnels ont-ils une influence sur leur rémunération?
- ▷ Le système de rémunération est-il transparent pour les principaux intéressés et pour les citoyens?
- ▷ Qu'en est-il des systèmes de retraite et de pension?
- ▷ Si on le compare aux salaires et aux primes versés aux personnels d'active, le système des retraites est-il satisfaisant? Que peuvent gagner ou perdre les personnels des forces de sécurité lorsqu'ils prennent leur retraite?

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Les tâches et la taille des effectifs de sécurité

- ▷ Veillez à ce que les tâches affectées aux forces armées, ainsi que les effectifs, soient conformes aux ressources de l'économie nationale.

### Rémunération des personnels

- ▷ Faites en sorte que les salaires soient supportables du point de vue économique, tout en restant aussi compétitifs que possible sur le marché du travail et susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.
- ▷ Assurez-vous que les salaires soient versés régulièrement.
- ▷ N'oubliez pas que des salaires insuffisants rendent les forces de sécurité non attrayantes et en détournent les jeunes qualifiés.
- ▷ N'oubliez pas que, dans certains environnements, des salaires insuffisants et/ou dont les échéances ne sont pas respectées incitent à la corruption, voire à l'extorsion de fonds et à la violence.
- ▷ Les avantages financiers et les privilèges accordés aux agents de sécurité et à leurs chefs ne doivent pas, par ailleurs, créer des intérêts acquis et inciter les éléments des forces de sécurité à préserver une influence politique. Lesdits avantages et privilèges doivent être connus et contrebalancés par des avantages et privilèges offerts aux autres fonctionnaires. Les privilèges ne doivent être motivés que par les dangers du service dans les zones opérationnelles.
- ▷ Assurez-vous qu'un bon système de retraite est en vigueur.

## La conscription et l'objection de conscience

Toutes les Constitutions ou presque stipulent que la défense de l'Etat est un devoir et une responsabilité morale pour chaque citoyen. Dans certains Etats, c'est une obligation inscrite dans la loi sous la forme du service militaire, le but étant que chaque citoyen soit préparé à servir dans les forces armées chaque fois que le Gouvernement le juge nécessaire. La conscription, le service militaire obligatoire pour les citoyens (essentiellement les jeunes gens), est souvent inscrite dans la Constitution et toujours dans une loi qui précise :

- ✓ Qui est soumis à l'obligation du service militaire.
- ✓ La durée du service.
- ✓ Les conditions des sursis ou des exemptions.
- ✓ Les procédures de recrutement.
- ✓ Les sanctions de refus de l'appel.
- ✓ L'âge minimum et maximum.

En outre, la législation de la plupart des pays prévoit le droit de refuser de porter les armes, c'est-à-dire l'objection de conscience et le service civil.

### La conscription: utile et souhaitable?

Nombreux sont les pays qui maintiennent la conscription. Ils la considèrent en effet comme un élément précieux de la démocratie et de la culture nationale. Pourtant, ce système est actuellement remis en cause un peu partout dans le monde. On se demande si la conscription reste utile et souhaitable dans une armée moderne étant donné la nature des nouveaux conflits armés. Plusieurs pays l'ont déjà abolie ou envisagent de le faire à brève échéance. Même la France, pays « inventeur » de la conscription dans l'histoire moderne, l'a abolie en 2001. D'aucuns prédisent la fin de l'armée de masse, estimant qu'elle sera remplacée par des forces exclusivement constituées d'engagés, petites, high-tech et mobiles.

**Encadré N° 68****Le service militaire dans le monde**

Obligation du service militaire : dans la plupart des pays l'âge du service militaire est de 18 ans, mais il peut être de 16, 17, 19 ou 20 dans d'autres. De nos jours, plusieurs pays acceptent les femmes.

Durée du service: normalement de six mois à trois ans.

Objection de conscience et service civil : près de la moitié de l'ensemble des pays accepte les cas d'objection de conscience et prévoit des formules de remplacement.

Dans la plupart des cas, le refus du service militaire est passible d'une peine d'emprisonnement.

*Source: rapport du Secrétaire général de l'ONU établi conformément à la résolution 1995/83 de la Commission, UNCHR, 1997. E/CN.4/1997/99*

## Arguments pour et contre la conscription

Les parlementaires qui réfléchissent aux avantages et aux inconvénients de la conscription trouveront sans doute utile de se poser les questions suivantes:

### Pourquoi maintenir la conscription?

Principaux arguments favorables:

- ✓ La conscription est souvent associée à l'idée de démocratie parce qu'elle constitue une obligation légale et une responsabilité morale pour chaque citoyen (essentiellement les hommes) et parce qu'elle met toutes les personnes concernées sur le même pied d'égalité : toutes doivent s'acquitter de cette obligation quelle que soit leur classe, religion ou race. Dans certains pays, elle vaut pour les deux sexes et concerne les femmes autant que les hommes.
- ✓ Les conscrits sont aussi des citoyens en uniforme dont la présence empêche l'armée de s'ériger en Etat dans l'Etat. On peut donc considérer la conscription comme un lien démocratique entre la société et les forces armées.
- ✓ En général, les armées de conscrits reviennent moins cher que les armées d'engagés, les soldes des conscrits étant nettement moins élevées que les salaires des engagés.
- ✓ La conscription réunit des jeunes de toutes les couches de la société, ce qui permet à l'armée de bénéficier d'un large éventail de compétences et d'expériences: du comptable à l'ingénieur, du plombier à l'agriculteur. L'armée peut mettre à profit toutes ces qualifications et expériences, notamment lors des missions de paix (lorsque des conscrits y participent) pour contribuer à la construction d'infrastructures et d'institutions dans les pays qui sortent d'un conflit.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

### Pourquoi supprimer la conscription?

Notre étude de la conscription dans le monde fait ressortir les raisons suivantes en faveur de la suppression de l'armée de masse et donc du système de la conscription:

- ✓ Au cours des 25 dernières années, notamment depuis la fin de la guerre froide, les forces armées de beaucoup de pays sont devenues plus petites d'où des besoins moindres en conscrits (ce qui ne laisse pas d'irriter l'opinion publique puisque la répartition du fardeau de la conscription devient inéquitable). Les pays de la zone euro-atlantique, en particulier, ont réduit la taille de leur armée. Ceux d'Afrique et d'Asie semblent moins pressés de toucher les dividendes de la paix et d'emboîter le pas aux premiers depuis la guerre froide.
- ✓ Les forces armées deviennent de plus en plus professionnelles et recourent beaucoup plus aux technologies de pointe. Souvent, de longues formations sont nécessaires avant que les soldats ne puissent se servir de systèmes d'armes complexes et modernes. Comme les conscrits ne servent pas suffisamment longtemps pour maîtriser de tels systèmes, les armées préfèrent de plus en plus recourir à des soldats professionnels engagés.
- ✓ Les missions de paix ne nécessitent pas seulement un savoir-faire militaire de base mais aussi des talents de négociateurs entre autres. Là encore, la durée du service militaire est trop courte pour que les conscrits acquièrent le niveau et l'expérience nécessaires à des missions de paix complexes dans les sociétés qui sortent d'un conflit.
- ✓ Dans certains pays, la constitution limite le rôle des conscrits à la défense du territoire national, interdisant leur déploiement à l'étranger.

#### Encadré N°69

##### Harcèlement des conscrits

Dans le service militaire une hiérarchie officieuse s'instaure souvent entre jeunes et anciens conscrits. Une hiérarchie importante car les anciens apprennent aux jeunes conscrits les règles et traditions de l'armée. Elle est constitutive du tissu social de cette institution. Le problème est que, dans bien des cas, les anciens détournent cette hiérarchie officieuse à leur avantage personnel, obligeant les jeunes à exécuter des corvées et les harcelant. Lorsqu'elle n'est pas suffisamment contrôlée par les officiers, cette hiérarchie officieuse dérape souvent et aboutit à des situations où les jeunes conscrits se trouvent en butte au harcèlement, à la violence physique et à l'intimidation. Selon la Confédération européenne des organisations d'appelés (ECCO), le harcèlement est l'un des principaux problèmes auxquels se heurtent les jeunes appelés, avec pour conséquence parfois des blessures graves pouvant être suivies d'invalidité, voire d'un décès ou d'un suicide. Pour la protection des appelés et pour l'image de marque du service militaire, le harcèlement doit faire l'objet d'une prévention avec surveillance stricte de la part des officiers. En outre, les institutions de contrôle internes et externes doivent réprimer les cas extrêmes et restaurer l'état de droit dans le service militaire.

*Source : Ilona Kiss, Rights of conscripts in peace time, 2001 on [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) and ECCO (see Black Book on rights of conscripts in Central and Eastern Europe, 1996, on <http://www.xs4all.nl/~ecco/>)*



## Objection de conscience et service civil

Certaines personnes remettent en cause l'obligation de défendre la patrie en se fondant sur d'autres impératifs moraux tels que la religion (« tu ne tueras point ») ou des convictions personnelles (non-violence). La conséquence la plus fréquente pour ces personnes est une répression sévère pouvant aller jusqu'à la peine capitale pour désobéissance aux ordres de l'Etat.

Au cours de la deuxième partie du XX<sup>e</sup> siècle, l'idée que l'on peut avoir le droit de refuser l'enrôlement dans l'armée et le port des armes a fait son chemin dans de nombreux Etats et a même été inscrite dans la loi. Une tendance qui coïncide avec la fin du service militaire obligatoire dans certains pays (Grande-Bretagne, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, France, Espagne, Italie et Portugal).

On peut définir l'objecteur de conscience comme toute personne réfractaire au port d'armes ou hostile à tout type de formations et de services militaires. Tous les objecteurs en font une affaire de conscience mais ils peuvent aussi motiver leur refus par des raisons religieuses, philosophiques ou politiques.

### Une décision parlementaire

Comme les cas d'objection de conscience se multipliaient, les parlements de certains Etats ont décidé de préciser par la loi les circonstances dans lesquelles les appelés pouvaient échapper à cette obligation. Ce fut le cas des Etats-Unis et de tous les pays d'Europe de l'Ouest, la Grèce étant le dernier à reconnaître le statut d'objecteur en 1997.

Dans les pays où l'objection n'est pas reconnue, les réfractaires sont poursuivis pour désertion ou trahison, deux crimes habituellement passibles des plus lourdes peines. D'autres Etats ont créé une qualification pénale spéciale («désobéissance persistante»), le plus souvent inscrite dans les codes militaires.

### Reconnaissance de l'objecteur de conscience: qui décide et d'après quels critères?

La procédure de reconnaissance d'un cas d'objection implique normalement une explication des raisons pour lesquelles la personne concernée est arrivée à cette conviction, la manière dont cette conviction a influé sur sa vie et pourquoi elle est incompatible avec le service militaire. La décision d'accorder ou non le statut d'objecteur à une recrue est souvent prise par une commission relevant du ministère du Travail (Suisse, Bulgarie), de celui de l'Intérieur (Slovénie) ou de la Justice (Croatie).

### L'objection de conscience, un droit de l'homme

En avril 2000, conformément aux principes déclarés dans sa résolution 1998/77, la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme a adopté, sans vote, la résolution 2000/34 reconnaissant à chacun le droit d'objecter, pour raisons de conscience, au service militaire, y voyant un exercice légitime du droit à la liberté

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

d'opinion, de conscience et de religion, tel que décrit dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et dans le Pacte international sur les droits civils et politiques. En 1993, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies avait déjà admis que l'objection de conscience était un droit découlant de l'article 18 du Pacte «dans la mesure où l'obligation d'employer une force pouvant entraîner la mort peut être en contradiction avec la liberté de conscience et le droit de manifester sa religion ou croyance». La Commission ajoutait que «lorsque ce droit est reconnu par la loi ou l'usage, aucune différence ne saurait être faite entre objecteurs de conscience en fonction de la nature de leurs croyances particulières. De même, les objecteurs de conscience ne doivent être soumis à aucune discrimination parce qu'ils ont refusé le service militaire».

**Encadré N°70****Résolution 1998/77 de la Commission des droits de l'homme: objection de conscience au service militaire**

La Commission, (...)

*Notant* que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaissent à chacun le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, ainsi que le droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion et le droit de n'être soumis à aucune discrimination, (...)

*Reconnaissant* que l'objection de conscience au service militaire découle de principes et de raisons de conscience, notamment de convictions profondes qui s'appuient sur des motifs religieux, moraux, éthiques, humanitaires et autres motifs similaires, (...)

1. *Rappelle* le droit de chacun à l'objection de conscience au service militaire, en tant qu'exercice légitime du droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion tel que prévu par l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 18 du Pacte international sur les droits civils et politiques.
2. *Se réjouit* de ce que certains Etats acceptent l'invocation de l'objection de conscience comme valable sans enquête.
3. *Invite* les Etats qui n'auraient pas encore un tel système à se doter d'instances indépendantes et impartiales chargées de déterminer si l'objection de conscience est sincèrement invoquée dans un cas donné, en s'interdisant, comme il lui en est fait prescription, toute discrimination entre objecteurs de conscience en raison de la nature de leurs convictions particulières.
4. *Rappelle* aux Etats dans lesquels le service militaire est obligatoire et qui n'auraient pas encore pris de dispositions dans ce sens, sa recommandation les invitant à offrir aux objecteurs de conscience diverses formules de service de remplacement qui seraient compatibles avec les motifs de leur objection de conscience, des services sans mission de combat et à caractère civil, d'intérêt public et non de nature punitive.
5. *Recommande instamment* aux Etats de prendre toute mesure nécessaire pour éviter de soumettre les objecteurs de conscience à l'emprisonnement et à des peines répétées pour refus du service militaire et rappelle que nul ne peut être tenu responsable ni soumis à une nouvelle peine pour un crime ayant déjà fait l'objet d'une condamnation ou d'un acquittement en dernier ressort, conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque Etat (...).

Résolution 1998/77, UNCHR

## Service civil

La plupart des Etats qui reconnaissent le statut d'objecteur de conscience inscrivent dans leur législation la possibilité d'un service national en remplacement du service militaire. Ce service alternatif peut prendre deux formes:

- ✓ Un service au sein des forces armées mais sans porter les armes.
- ✓ Un travail d'ordre social dans des institutions telles que les hôpitaux, institutions pour enfants, pour handicapés, etc. et parfois dans des ONG ou des OIG (organisations intergouvernementales).

Le service civil est habituellement d'une durée plus longue que le service militaire. En France, il était de 20 mois contre 10 seulement pour le service militaire; en Autriche, de 12 mois contre 7; en Bulgarie, de 24 contre six à neuf mois pour le service militaire.

### Encadré N°71

#### Service civil: le cas de la Suisse

La Suisse est l'un des rares Etats d'Europe occidentale à pratiquer encore la conscription. Celle-ci est réglementée par la Constitution (art. 59.1), la loi de 1995 sur l'organisation militaire et celle de 1995 sur le service militaire. Le service concerne tous les hommes âgés de 20 à 42 ans et jusqu'à 55 ans pour les grades les plus élevés. Le service militaire comporte une période initiale de quatre mois, plus trois semaines tous les deux ans et des exercices de tirs annuels.

La loi de 1996 sur le service civil reconnaît le droit à l'objection de conscience pour raisons éthiques, morales, philosophiques et religieuses. Le ministère de l'Industrie et du travail reçoit les demandes qui sont acceptées ou refusées par une commission de trois personnes. Celles-ci sont sélectionnées à partir de 120 commissaires recrutés par voie d'annonce dans les journaux. Environ 5% des jeunes appelés sont enregistrés comme objecteurs de conscience. Ceux dont la demande d'objection a été rejetée mais qui restent réfractaires à la conscription sont passibles d'une peine d'emprisonnement de quatre à cinq mois.

Les objecteurs de conscience sont tenus à un service civil à la place d'un service militaire : un service de 450 jours dans n'importe quel organisme public ou privé reconnu d'utilité publique. Ils peuvent ainsi travailler dans des hôpitaux, des centres de jeunes, de recherche dans les universités, dans les forêts, etc.

Source : Bureau européen de l'objection de conscience (BEOC),

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Conscription ou non?

- ▷ Pesez soigneusement le pour et le contre dans votre propre contexte national.
- ▷ A cet égard, reportez-vous aux éléments indicatifs fournis dans le présent chapitre pour voir dans quelle mesure ils sont applicables à votre propre contexte national.

### Cas d'appelés victimes d'abus ou de traitement dégradants

- ▷ Prenez immédiatement des mesures dès que des cas d'abus, de vexations ou de violences sur des appelés sont portés à votre connaissance.
- ▷ Assurez-vous que des enquêtes approfondies ont été lancées et, s'il y a lieu, que des sanctions soient prises par l'instance compétente et appliquées sans délai.
- ▷ Si votre pays ne possède pas de médiateur, recommandez la création d'une telle institution avec pouvoir de traiter les cas d'abus ou de traitement dégradant sur la personne d'appelés.

### Statut d'objecteur de conscience

- ▷ Vérifiez la situation de ce statut dans votre pays et s'il y a lieu d'envisager des mesures pour qu'il soit défini par la loi ou encore s'il convient d'améliorer les lois existantes.
- ▷ A cet égard, obtenez les informations les plus récentes sur la question et sur la situation juridique et pratique dans d'autres pays.

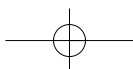
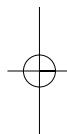
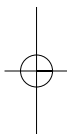
### Service civil

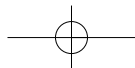
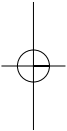
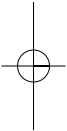
- ▷ Vérifiez si la loi de votre pays prévoit un service civil. S'il y a lieu, réfléchissez à des mesures en vue de faire définir ce statut par la loi ou d'améliorer la législation existante.
- ▷ A cet égard, obtenez les informations les plus récentes sur la question et sur la situation juridique et pratique dans d'autres pays.



## Section VIII

# Ressources matérielles: pour un contrôle efficace des transferts et achats d'armes





## Les achats d'armes et de matériels militaires

La politique des marchés publics doit découler de plans «suprêmes» tels que le concept de sécurité nationale ou la stratégie de défense. Toutes les demandes en armements ou matériels militaires nouveaux doivent être examinées à la lumière de leur pertinence et de leur impact sur la politique de sécurité nationale.

Un concept de sécurité nationale donne de la stabilité au processus de gestion de la défense et de la visibilité pour les décisions à long terme en la matière. Il est indispensable de respecter la cohérence entre les objectifs de défense nationale et les ressources affectées au secteur de la défense et de maintenir l'équilibre entre le secteur de la défense et la société.

### Transparence dans les achats d'armes

Dans toute démocratie bien établie, les activités budgétaires en général et les achats d'armes en particulier doivent être transparents et soumis au contrôle du peuple. Pour qu'il y ait un tel contrôle, il faut établir un lien rationnel entre la politique, les plans, les budgets et les achats d'armes. Une règle qui n'est pas acquise partout. Malheureusement, les parlements de la plupart des pays n'ont qu'un droit de regard limité, voire nul, sur les achats d'armes.

Dès qu'il s'agit d'affecter des fonds ou d'autoriser un marché public, il faut absolument que le Parlement vérifie la légalité de l'opération, en tenant compte tout particulièrement des règlements et accords internationaux limitant la production, le commerce ou l'utilisation de certains types d'armes: Traité de non-prolifération (1968), Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (1997), les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, etc.

Les parlements peuvent également avoir du mal à calculer le coût des équipements majeurs de défense sur une période de plusieurs années, tant ces calculs sont complexes. Cette complexité met les pays qui sortent d'un conflit ou qui sont en voie de développement à la merci de fournisseurs externes ou internes qui, par définition, ont tout intérêt à vendre leurs produits au meilleur prix possible, sans trop se préoccuper du nécessaire contrôle démocratique.

C'est la raison pour laquelle les parlements doivent mettre en place des commissions et sous-commissions spécialisées dans les achats d'armes. Ainsi, ils donnent plus de transparence à ce type de marchés publics et obligent l'Exécutif à rendre compte au peuple.

Le problème est que les gouvernements se montrent souvent réticents: ils ne tiennent pas à publier des chiffres indiquant la détention d'armes conventionnelles majeures ou les besoins dans ce domaine (avions, véhicules blindés, artillerie, sys-

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

tèmes de guidage et radars, missiles et navires de guerre) et ils sont encore moins disposés à rendre publics la détention et les transferts d'armes de petite catégorie (d'un calibre inférieur à 100 mm), appelées aussi armes légères ou de petit calibre.

Dans les situations idéales, le Gouvernement qui envisage de lancer un processus d'achat d'armes collabore avec le Parlement pour que le plan d'équipement ne soit pas trop ambitieux au risque d'hypothéquer les finances du pays à long terme. Les programmes d'achat d'armes doivent être replacés dans le contexte des autres priorités publiques. En effet, le processus de décision ne doit pas tenir compte des seules priorités militaires mais aussi des autres. Le Parlement doit évaluer l'impact et le fardeau financier des achats d'armes sur la société.

**Encadré N°72****Pourquoi les parlementaires doivent se préoccuper des achats d'armes**

- ▷ Des fonds publics sont en jeu.
- ▷ Le choix des systèmes d'armes n'est pas seulement une question technique et de sécurité, mais d'abord de savoir si l'argent doit être consacré à «des canons ou du pain » et s'il doit être consacré à des «canons» alors lesquels, combien et pourquoi.
- ▷ Les achats d'armes ne doivent pas représenter un fardeau financier pour le pays à court et à long termes (compte tenu des coûts sur l'ensemble du cycle de vie).
- ▷ Le contrôle parlementaire doit trouver l'équilibre entre le coût des dépenses en armement et les besoins sociaux.
- ▷ Des marchés publics transparents, contrôlés par le Parlement, permettent d'éviter la corruption, le gaspillage et le détournement de fonds publics.
- ▷ Le contrôle par le Parlement et les citoyens permet parfois de réduire le danger d'une course aux armements régionale.

## Des circonstances spéciales justifient-elles le secret?

Les principes de bonne gouvernance, tout particulièrement la transparence, doivent guider chaque aspect du processus de décision dans les affaires publiques, y compris dans les achats d'armes et les marchés publics y afférents. Il est donc important d'examiner les circonstances spéciales pouvant engendrer des exceptions et justifier le secret.

Les règles régissant les ventes et les achats d'armes doivent être fondées sur les principes de transparence et l'obligation de rendre des comptes. Les raisons du secret dans les processus de décision, invoquées par les pays acheteurs ou fournisseurs d'armes, doivent être exposées explicitement. Lorsque les dites raisons laissent entrevoir une possibilité de corruption dans la transaction, les deux parties doivent identifier les risques et définir des mesures en conséquence.



**Encadré N°73****Les politiques insuffisantes ou ambiguës d'achats et de ventes d'armes et les marchés hautement confidentiels peuvent mener à ...**

- ▷ Un examen insuffisant des arguments justifiant l'achat de systèmes d'armes.
- ▷ Un manque d'efficacité dans les décisions du Gouvernement avec des conséquences néfastes pour la sécurité nationale et régionale.
- ▷ Des appréhensions dans les pays voisins.
- ▷ La corruption dans l'achat et la vente d'armes et dans tous les marchés portant sur des équipements militaires.
- ▷ Elles peuvent saper durablement la confiance des citoyens dans les forces armées qui se retrouvent dès lors discréditées et font l'objet de polémiques superflues.

## Un processus de décision global

Dans le cas d'achats de systèmes d'armes majeures, le processus de décision doit s'appuyer sur les méthodes et les principes suivants:

- ✓ Processus d'évaluation de la menace.
- ✓ Concept de capacités de défense à long terme.
- ✓ Définition des besoins en équipement nouveaux.
- ✓ Affectations budgétaires aux achats d'armes.
- ✓ Processus de garantie de la qualité technique et des performances après l'achat.
- ✓ Coûts sur l'ensemble du cycle de vie, y compris la maintenance, les modernisations, etc.
- ✓ Evaluation des offres aux fins de compensation.

Il convient par conséquent d'instaurer un processus parlementaire de suivi et d'évaluation à toutes les étapes susmentionnées afin de réduire les risques de gaspillage, de fraude, ou d'abus pouvant entacher les décisions de l'Exécutif. Pour exercer un contrôle efficace, les parlements doivent exiger des gouvernements qu'ils les tiennent informés de toutes les étapes des marchés d'armes. En outre, les parlements doivent avoir un droit de regard sur tous les contrats. Le Parlement néerlandais, par exemple, contrôle toutes les phases de décision (voir encadré N°74).

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

#### Encadré N°74

### Politique néerlandaise relative aux marchés de la défense: le contrôle parlementaire

Les Pays-Bas ont une longue tradition de contrôle parlementaire rigoureux sur les marchés touchant à la défense. En principe, tous les marchés supérieurs à 25 millions d'euros (à peu près 25 millions de dollars) doivent être soumis au Parlement, dans une procédure dite d'acquisition. Le gouvernement (en pratique, le Secrétaire d'Etat à la Défense qui est responsable des matériels de défense) envoie une lettre choisie parmi quatre lettres-types (A, B, C et D), selon la phase d'acquisition. Sans entrer dans les détails, ces phases vont de la demande portant sur un nouveau système d'armes (ou un successeur au système en place) à une proposition concrète d'achat du système X auprès du fournisseur Y.

Le Parlement est en mesure de peser sur les décisions à chaque phase de l'acquisition. Ainsi, lorsque le Gouvernement exprime le besoin de remplacer ou d'acheter un système (ou suggère plusieurs systèmes à acheter) le Parlement peut s'opposer à la demande ou la modifier. La décision finale d'achat («feu vert») peut, elle aussi, être rejetée ou modifiée, même si ce cas de figure est rare. La plupart du temps, les intentions du Gouvernement tout au long du processus sont précisées dans les quatre lettres (A, B, C et D) qui font l'objet d'un débat au Parlement.

Pour les projets majeurs, supérieurs à 100 millions d'euros, une procédure spéciale est prévue («grands projets»), avec des rapports plus détaillés et plus fréquents au Parlement. Le meilleur exemple en est l'intention du Gouvernement des Pays-Bas de participer à la phase de développement du *Joint Strike Fighter*, l'appareil américain devant remplacer le F-16. Mais il y a d'autres projets majeurs tels que l'*Air Mobile Brigade*.

Dans l'ensemble, la situation néerlandaise actuelle est considérée comme satisfaisante. Les seuils financiers et l'opportunité d'un contrôle parlementaire très approfondi d'un processus parfois extrêmement technique font l'objet d'un débat. Les parlementaires posent des questions sur la qualité et l'indépendance des informations fournies par le gouvernement et évoquent parfois la nécessité d'une « information fournie par un tiers » par exemple de la part d'un institut indépendant spécialisé dans les questions de défense. Enfin, le rôle des industriels et des lobbies et leur accès aux membres de la commission de la défense sont eux aussi examinés. Cependant, il n'y a pas eu d'incidents ni de scandales majeurs dans ce domaine.

*Source: Jan Hoekema, ancien parlementaire (Pays-Bas), 2002*

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Contrôle et marchés d'armes

Le contrôle parlementaire des achats et des ventes d'armes doit être inscrit dans la loi.

Assurez-vous que le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est exhaustif et qu'il couvre tous les aspects des transactions en examinant avec un soin particulier:



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

- les besoins en matière de sécurité.
- Les conséquences politiques régionales, notamment la possibilité de réaction négative provoquant une course régionale aux armements.
- Le fardeau pour le budget (à court et long termes).
- Les effets sur l'industrie nationale des secteurs public et privé.

**Transparence et obligation de rendre des comptes**

- ▷ Assurez-vous que le Parlement a son mot à dire dans les achats et ventes d'armes et d'équipements militaires.
- ▷ Exigez que le Parlement ou sa commission compétente reçoive, chaque fois que nécessaire un rapport détaillé et à jour portant sur la possession et la qualité technique d'armes conventionnelles majeures (avions, véhicules blindés, artillerie, systèmes de guidage et radars, missiles et navires de guerre) et des armes de petit calibre (moins de 100 mm), ainsi que sur les arguments pour l'achat de nouvelles armes.
- ▷ Assurez-vous que le Parlement se forge une vision à long terme des capacités de défense.
- ▷ Assurez-vous que les questions assorties du secret dans une transaction sont examinées par le Parlement ou par sa commission compétente, dans le cadre d'un processus inscrit dans la loi et qui garantit la transparence tout en maintenant la confidentialité militaire.

**Analyse d'impact de la vente ou de l'achat**

- ▷ Analysez la conformité du plan d'achat ou de vente à la politique en matière de sécurité.
- ▷ Veillez à ce que le Parlement étudie et évalue la charge financière de l'achat ou de la vente d'armes par rapport aux autres besoins et priorités, de manière à éviter les déséquilibres nuisibles au développement et à la stabilité économique et sociale du pays.
- ▷ Utilisez la procédure parlementaire pour éviter les transactions trop ambitieuses. Les parlements doivent garantir la rationalité des plans, de sorte qu'ils ne constituent pas un trop lourd fardeau pour le pays à long terme.

**Audit de la passation des marchés**

- ▷ Veillez à ce qu'il y ait cohérence entre la politique de défense et les plans, le budget de la défense et la dépense réelle en armes et en équipements militaires.
- ▷ Effectuez un audit de performance après achat des systèmes d'armes, après mise en œuvre du contrat (au moins à trois étapes du cycle de vie des armes).

**Commission parlementaire chargée de la passation de marchés**

- ▷ Si une telle commission ou sous-commission n'existe pas dans votre parlement, créez-en une pour bien montrer l'importance du lien entre la planification générale, la planification financière et l'audit, l'industrie de la défense et la recherche et le développement.
- ▷ A cet égard, demandez et étudiez les informations relatives aux missions, procédures et résultats d'organes similaires dans d'autres parlements.
- ▷ Assurez-vous que l'organe de votre parlement est en mesure de recourir à des experts.

## Commerce et transferts d'armes

Les parlements ont un rôle éminent à jouer dans le contrôle du commerce et des transferts d'armes. Les règles et procédures applicables aux achats et ventes d'armes doivent être conformes à celles prévues par la loi sur les marchés publics, les lois nationales sur le budget et les finances et les lois relatives aux contrats et au règlement des litiges. Les orientations générales applicables au commerce et aux transferts d'armes ainsi que le cadre juridique en la matière doivent se fonder sur les principes de transparence et sur l'obligation de rendre des comptes.

### Encadré N°75

#### Les transferts d'armes: une définition

On entend par transfert d'armes toute activité par laquelle des Etats ou des acteurs non étatiques vendent ou achètent des armes. Les transferts d'armes comprennent donc la vente ou le commerce, l'achat ou les passations de marchés ainsi que les dons d'armes.

### Politique nationale en matière de commerce et de transferts d'armes

Le Gouvernement doit définir une politique et une législation applicables aux ventes d'armes et les soumettre à l'approbation du Parlement. Cette politique doit préciser les principes régissant les ventes d'armes conventionnelles, notamment:

- ✓ L'importation et l'exportation d'armes conventionnelles doivent être soumises au contrôle des commissions compétentes du Parlement.
- ✓ La réglementation du commerce des armes doit être conforme aux principes de la Charte de l'ONU, au droit international et aux embargos sur les armes décidés par l'ONU. Elle doit aussi prendre en compte les préoccupations économiques, politiques, morales et de sécurité des pays acheteurs d'armes.
- ✓ Le principe de transparence dans les décisions pour que l'obligation de rendre des comptes et la probité soient toujours respectées.
- ✓ Des principes empêchant les pratiques répréhensibles doivent être inscrits dans la loi, en se fondant sur les recommandations de l'ONU, entre autres, en la matière et sur les meilleures pratiques en vigueur dans les autres pays. Acheteurs et vendeurs doivent prendre un engagement d'intégrité.
- ✓ Le Parlement doit s'assurer que la nature et le type des armes vendues correspondent bien aux besoins de défense véritables des pays acheteurs tels qu'approuvés par les parlements des dits pays.

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

- ✓ Le Parlement du pays vendeur d'armes doit s'assurer que le pays acheteur respecte les droits de l'homme et les libertés fondamentales et qu'il s'est doté de processus efficaces garantissant la transparence des décisions relatives à la passation de marchés.
- ✓ Le Parlement doit être en mesure de s'assurer que la vente d'armes ne menace pas la paix, ne risque pas d'aggraver les tensions ou les conflits armés régionaux, d'entraîner une course aux armements dans la région ou d'ajouter à l'instabilité régionale par l'introduction d'un système d'armes, ou de quantités d'armes de petit calibre pouvant déstabiliser la région. Lorsque les commissions parlementaires de la défense engagent un dialogue régional sur les menaces pour la stabilité régionale, les passations de marchés excessives et la confidentialité qui les accompagne, génératrices de corruption, se retrouvent sur la place publique.
- ✓ Il convient de mettre en place des mécanismes empêchant que les armes vendues à un pays ne soient réexportées ou détournées à des fins contraires aux conditions prévues par le certificat d'importation.

Le Parlement doit instaurer une procédure indépendante d'audit dotée de pouvoirs garantissant que les processus nationaux de ventes d'armes sont soumis à des examens et des contrôles indépendants. Cette surveillance doit être effectuée conformément aux principes et orientations définis par le Parlement. L'encadré N° 76 donne quelques exemples d'accords et de codes internationaux applicables aux politiques nationales relatives au commerce des armes.

**Encadré N°76**

### Accords régionaux sur les transferts d'armes Le Code de conduite européen

Le Conseil de l'Union européenne a adopté une résolution relative à un code de conduite européen le 8 juin 1998. Cette résolution a pour objet d'empêcher les flux d'armes des pays de l'Union européenne vers des régions instables où des violations massives des droits de l'homme risquent d'être commises. Les Etats membres de l'Union européenne ont pris cette décision au terme de huit ans de pressions exercées par plusieurs organisations non gouvernementales en faveur d'une politique responsable en matière de commerce d'armes. Le Code énumère des destinations sensibles et définit un système permettant de vérifier et de suivre l'application des dispositions relatives à l'utilisation finale, ainsi qu'un système d'information mutuelle et de consultation sur l'acceptation ou le refus de licences d'exportation.

Le Code de conduite européen n'est pas contraignant pour les Etats signataires et ne constitue donc pas un mécanisme les obligeant à rendre compte en cas de non-respect. Il appartient par conséquent aux Etats disposant d'une législation plus sévère en matière d'exportation d'empêcher les ventes au profit de responsables de violations de droits de l'homme, puis d'exercer des pressions dans le cadre du mécanisme de consultation bilatérale.



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Le Code énumère huit critères devant être pris en compte par les Etats membres en cas d'exportations d'armes :

- 1) «Respect des engagements internationaux des Etats membres de l'UE, en particulier des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU...
- 2) Respect des droits de l'homme dans le pays destinataire...
- 3) Situation intérieure dans le pays de la destination finale (existence de tensions ou de conflits armés)...
- 4) Les Etats membres s'interdisent l'attribution d'une licence d'exportation lorsqu'il y a un risque manifeste que le bénéficiaire utilise l'exportation à des fins agressives contre un autre pays ou pour appuyer par la force une revendication territoriale...
- 5) Sécurité nationale des Etats membres et des territoires dont les relations extérieures relèvent de la responsabilité d'un Etat membre, ainsi que celle des pays amis ou alliés...
- 6) Comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale et notamment son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international...
- 7) Existence d'un risque de détournement de l'équipement à l'intérieur du pays acheteur ou de réexportation dans des conditions non souhaitées...
- 8) Compatibilité des exportations d'armements avec la capacité technique et économique du pays destinataire (...).

Source : <http://europa.eu.int>

▷ **L'Organisation des Etats américains et les transferts d'armes**

Aux Amériques, la transparence du commerce régional d'armes a progressé lorsque 19 membres de l'Organisation des Etats américains ont signé un accord sur les transferts d'armes conventionnelles. La Convention interaméricaine sur la transparence des acquisitions d'armes conventionnelles, adoptée lors de l'Assemblée générale de Guatemala City, fait obligation aux signataires de fournir des informations annuelles sur les exportations et les importations majeures d'armes.

L'article III stipule: «les Etats parties doivent adresser un rapport annuel au dépositaire sur leurs importations et exportations d'armes conventionnelles au cours de l'année civile précédente, fournissant des informations sur les importations, l'Etat exportateur, la quantité et le type des armes conventionnelles importées, ainsi que des informations sur les exportations, l'Etat importateur, la quantité et le type des armes conventionnelles exportées. Un Etat partie peut compléter ce rapport par toutes informations supplémentaires qu'il juge utiles telles que la désignation et le modèle des armes conventionnelles (...). En outre, les Etats s'informent mutuellement de l'acquisition d'armes conventionnelles par voie d'importation, de production nationale et même si l'acquisition n'a pas eu lieu (article IV).

Source : <http://www.oas.org>, 2002

## Respect des embargos internationaux sur les armes

Les sanctions sont l'un des instruments dont dispose la communauté internationale pour signifier sa désapprobation devant le comportement d'un Etat qui menace le droit, la paix ou la sécurité internationaux. Le fondement juridique en est l'Article 41 de la Charte des Nations Unies qui autorise le Conseil de sécurité de cette organisation à demander aux Etats membres de lancer une action non armée visant à restaurer la paix et la sécurité internationale. De 1945 à 1990, le Conseil de sécurité n'a imposé des sanctions qu'à deux pays. Depuis 1990, cette mesure a été adoptée au total 12 fois. A cet égard, la demande d'un « certificat d'utilisation finale », indiquant la destination ultime des armes, peut s'avérer un moyen utile pour les parlements souhaitant instaurer une procédure pour encadrer les transferts d'armes. Le problème est que lesdits certificats ont donné lieu à de multiples abus.

## Registre des Nations Unies pour les armes conventionnelles

Le 6 décembre 1991, l'Assemblée générale a adopté la résolution 46/36 L intitulée « Transparence dans les armements », demandant au Secrétaire général de mettre en place et de maintenir au siège des Nations Unies, à New York, un registre des armes conventionnelles universel et non discriminatoire, permettant de consigner les données relatives aux transferts internationaux d'armes, ainsi que les informations fournies par les Etats membres sur la détention de matériel militaire et les passations de marchés dans le cadre des politiques nationales de production entre autres.

Ce registre comporte sept catégories convenues d'armes conventionnelles majeures: chars d'assaut, véhicules blindés, systèmes d'artillerie de fort calibre, avions de combat, hélicoptères d'attaque, navires de guerre, missiles et lanceurs de missiles. Ce système fonctionne depuis 1992. Le Secrétaire général présente à l'Assemblée générale des rapports réguliers comportant des données et informations fournies par 110 gouvernements sur les importations et exportations des armes conventionnelles visées par le registre. Le rapport donne également les informations fournies par les gouvernements sur les passations de marchés auprès des entreprises nationales. Voir <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

## Pour des «sanctions intelligentes»

Le Secrétaire général de l'ONU a qualifié les sanctions économiques globales d'« instrument émoussé ». Elles ne sont pas toujours efficaces et nuisent souvent aux pays voisins ainsi qu'aux citoyens ordinaires des pays ciblés. D'aucuns estiment donc qu'il faudrait des sanctions plus intelligentes et plus ciblées. Les embargos sur les armes sont justement un exemple de sanctions intelligentes, ainsi que les embargos financiers et sur les déplacements. Les sanctions intelligentes visent le régime et l'élite gouvernante du pays concerné en épargnant la population ordinaire et les forces de l'opposition. Le problème est qu'elles se sont avérées extrêmement difficiles à mettre en œuvre et ne réussissent pas à 100 %. Il convient donc de les perfectionner et de les améliorer (voir encadré N°77).

**Encadré N°77****Pour des sanctions intelligentes sur les armes: ce que peuvent faire les parlements**

Les parlements des pays exportateurs d'armes doivent veiller à ce que les conditions suivantes soient réunies:

- ▷ Législation, y compris les orientations et réglementations administratives requises, faisant des violations des embargos de l'ONU sur les armes un crime passible de sanctions pénales.
- ▷ Coordination intergouvernementale avec désignation d'un service assurant le respect de l'embargo.
- ▷ Partage de l'information et des renseignements entre les administrations et les gouvernements de manière à identifier les cargaisons et les destinations suspectes, les routes de transit et les négociants.
- ▷ Listes de contrôle identifiant les marchandises frappées d'embargo.
- ▷ Pouvoirs de saisir les cargaisons qui violent manifestement un embargo plutôt que de les renvoyer à leur point de départ.
- ▷ Dispositions autorisant à geler ou saisir les actifs découlant du produit de livraisons illégales d'armes.
- ▷ Traçabilité et vérification des cargaisons d'armes représentant un risque de détournement.

Source: d'après le site Web du BICC [www.bicc.de](http://www.bicc.de), 2002

**Legs de l'après-guerre froide: surplus et transfert**

La guerre froide ayant abouti à une réduction de la taille des armées à travers le monde, des millions d'armes sont devenus un surplus inutile. L'absence de gestion cohérente de ce surplus, partout dans le monde, a permis le transfert d'armes, par millions, d'un Etat à l'autre, mais aussi de certains gouvernements vers des groupes non étatiques de sorte que les armes concernées ont échappé à tout contrôle. A l'évidence, beaucoup de ces armes ont été détournées vers des stocks volés, voire directement dérobées d'arsenaux mal surveillés.

Près des deux cinquièmes des armes conventionnelles majeures vendues dans les années 1990 provenaient de ces surplus. La principale raison de l'apparition de ces surplus, en tant que phénomène dans le commerce international d'armes dans les années 1990, est que les immenses arsenaux de l'ancien bloc soviétique ont brusquement échappé à tout contrôle central. Les difficultés économiques et ces gigantesques disponibilités en armes ont transformé les arsenaux en source de devises fortes permettant de répondre à des besoins financiers urgents. Mais, il faut bien le constater, beaucoup de transactions ont été conclues par des réseaux criminels liés ou non à la direction politique en place. Bien entendu, l'ancien bloc soviétique n'a pas été le seul à convertir ses arsenaux en devises. Plusieurs pays développés et en développement en ont fait de même.



**Encadré N°78****Commerce des surplus d'armes: une conséquence indésirable du désarmement**

«Si le commerce des armes neuves est en baisse, les statistiques montrent que le commerce des armes d'occasion en excédent bat tous les records. Une série de facteurs, parfois contradictoires, a déterminé le transfert de ce surplus. Les traités de désarmement, les cessez-le-feu et la réduction des effectifs déployés ont créé des stocks représentant au total près de 165 000 armements majeurs dans le monde, dont 18 000 ont été exportés ou donnés entre 1990 et 1995. Pour la première fois, en 1994, le commerce des armes en surplus a dépassé celui des armes neuves. On trouve désormais des armes de surplus à des prix inférieurs voire données gratuitement dans le cadre de programmes d'aide. Ce commerce est le résultat non souhaitable du désarmement dès lors qu'il atteint des régions déchirées par un conflit et qu'il alimente les courses régionales aux armements».

Source: Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion [www.bicc.de](http://www.bicc.de)

Bien entendu, les destinataires de ces armes étaient les pays les moins prospères où les structures de contrôle parlementaire laissaient fortement à désirer. Pendant les années 1990, 90 pays au moins ont importé des armements majeurs de surplus. Mais il est de la plus haute importance que les armes de petit calibre fassent l'objet des contrôles les plus stricts et que des lois fassent obligation aux gouvernements et aux armées de signaler annuellement à leur parlement les pertes ou vols d'armes et de munitions de petit calibre. Il faut aussi prendre des mesures visant à convertir les usines d'armes de petit calibre en ateliers de fabrication de biens non militaires.

La moyenne mobile sur cinq ans (1997-2001) des transferts d'armes au niveau mondial a baissé. Un repli essentiellement imputable à la baisse des livraisons par les États-Unis, premier fournisseur de 1997 à 2001, sachant que les livraisons de ce pays en armes ont reculé de 65% depuis 1998. La Russie était le second fournisseur pendant la même période, mais elle est passée au premier rang en 2001, ses transferts d'armes ayant augmenté de 24 % entre 2000 et 2001 (Source, SIPRI Yearbook 2002).

La Chine était, et de loin, le principal destinataire d'armes en 2001, avec une hausse de 44 % par rapport à 2000. Les importations de l'Inde ont augmenté de 50%, ce pays devenant le troisième destinataire en 2001. Les autres gros acheteurs de 1997 à 2001 étaient l'Arabie saoudite, Taiwan et la Turquie (SIPRI Yearbook 2002).

*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

**Encadré N°79**

**Commerce des armes de petit calibre: chiffres estimatifs**

«La production en volume d'armes de petit calibre est actuellement inférieure à ce qu'elle était au cours des dernières années de la guerre froide, mais des millions d'armes de ce type sont encore produits chaque année. (...) D'après les estimations, (...) la valeur de la production mondiale d'armes, munitions comprises, pour l'année 2000, était d'au moins 4 milliards de dollars E.-U. En termes de volume, on estime à environ 4,3 millions le nombre des armes de petit calibre produites en 2000, (...) une baisse de 30 % [par rapport au nombre annuel moyen pendant la guerre froide].

Si la demande d'armes de petit calibre est en baisse (...), l'offre semble en expansion (...). Le nombre des entreprises a plus que triplé en moins de 20 ans, passant de 196 dans les années 1980 à près de 600 aujourd'hui. (...) Avec cette multiplication des entreprises et des pays producteurs d'armes de petit calibre, prêts à vendre à n'importe qui, n'importe où et à n'importe quel prix, il est désormais plus facile pour les gouvernements autoritaires, les acteurs non étatiques, les terroristes et les criminels d'obtenir des armes plus récentes, plus puissantes et meurtrières que jamais auparavant. Il est donc indispensable que les gouvernements contrôlent la production des armes de petit calibre: c'est même une priorité de sécurité internationale».

*Source: Small Arms Survey 2001, Oxford University Press*

**Encadré N°80**

**Programme d'action de l'ONU contre le commerce illicite d'armes de petit calibre et d'armes légères: quelques repères pour les parlementaires**

«Pour prévenir le commerce illicite d'armes de petit calibre et d'armes légères, lutter contre ce commerce et l'éradiquer, les Etats participant à la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes de petit calibre et des armes légères dans tous ses aspects [juillet 2001, New York] ont pris une large gamme d'engagements aux niveaux national, régional et mondial, entre autres:

**Au niveau national**

- ▷ Mettre en vigueur, le cas échéant, des lois, réglementations et procédures administratives appropriées permettant d'exercer un contrôle efficace sur la production d'armes légères et d'armes portatives dans leurs zones de juridiction, de même que sur l'exportation, l'importation, le transit et la réexportation des armes.
- ▷ Identifier les groupes et les individus s'occupant de façon illégale de fabrication, commerce, stockage, transfert, possession et financement en vue de l'acquisition d'armes légères et d'armes portatives illicites, et prendre des mesures en vertu des lois nationales pertinentes à l'encontre de ces groupes et individus.
- ▷ Veiller à ce que les fabricants titulaires d'une licence appliquent un marquage approprié et fiable sur chacune des armes légères et armes portatives dans le cadre normal de leur processus de production.



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

- ▷ Veiller à ce que des registres complets et exacts soient conservés aussi longtemps que possible au sujet de la fabrication, de la détention et du transfert des armes légères et des armes portatives dans leur zone de juridiction.
- ▷ Assumer la responsabilité pour toutes les armes légères et de petit calibre détenues et distribuées par l'État et adopter des mesures efficaces permettant de retracer ces armes.
- ▷ Adopter et mettre en vigueur des lois, réglementations et procédures administratives appropriées afin d'exercer un contrôle efficace sur les exportations et le transit des armes légères et des armes portatives, y compris des certificats authentifiés au sujet de l'utilisateur final.
- ▷ S'efforcer par tous les moyens, sans préjudice au droit des États de réexporter les armes légères et de petit calibre qu'ils ont déjà importées, d'informer l'État exportateur d'origine, conformément à leurs accords bilatéraux, avant de réexporter ces armes.
- ▷ Adopter une législation nationale ou des procédures administratives appropriées afin de réglementer les activités des courtiers dans le domaine des armes légères et des armes portatives.
- ▷ Prendre des mesures appropriées dans le cas de toute activité enfreignant un embargo sur les armements adopté par le Conseil de sécurité des Nations Unies.
- ▷ Veiller à ce que les armes légères et de petit calibre confisquées, saisies ou collectées soient détruites.
- ▷ Veiller à ce que les forces armées, la police et tout autre organisme autorisé à détenir des armes légères et des armes portatives adoptent des normes et procédures adéquates et détaillées au sujet de la gestion et de la sécurité de leurs stocks de ce genre d'armement.
- ▷ Adopter et mettre en œuvre, dans la mesure du possible, des programmes efficaces de désarmement, de démobilisation et de réintégration.
- ▷ Se pencher sur les besoins spécifiques des enfants affectés par les conflits armés (...)».

Source: Département des Nations Unies pour les affaires de désarmement

Site Web <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

Mise en avant par la situation et les événements d'après la guerre froide, la question de la transparence et du contrôle des exportations d'armes fait l'objet d'un débat nourri dans beaucoup de pays : que peuvent et que doivent faire les parlements?

L'encadré N°81 donne des exemples de mesures prises par les Etats membres de l'UE. Nul ne conteste désormais l'importance de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes, d'où le renforcement sensible du contrôle parlementaire sur les exportations d'armes dans les Etats susmentionnés, sachant que beaucoup reste à faire dans de nombreux pays.

**Encadré N°81****Rôle des parlements dans le contrôle des exportations d'armes: transparence et obligation de rendre des comptes dans les pays de l'UE**

**Autriche:** aucune disposition dans la législation autrichienne portant sur la communication d'informations aux parlementaires.

**Belgique:** une loi adoptée en 1991 fait obligation au gouvernement de présenter un rapport annuel au Parlement sur les transferts d'armes. La loi ne précise pas s'il y a lieu de contrôler les personnes qui obtiennent une licence d'exportation d'armes et au profit de qui. Or cette question est très importante car les exportations ne doivent pas enfreindre le Code de conduite de l'UE.

**Danemark:** la loi ne prévoit pas de débat parlementaire sur les exportations d'armes, ni d'instrument valable pour le contrôle démocratique de cette question. Cependant, devant la pression exercée par l'opinion publique, le ministre de la Justice s'efforce de publier un rapport initial sur les exportations d'armes indiquant les contrôles à l'exportation, la valeur des exportations et les pays destinataires.

**Finlande:** pour l'instant, le ministère de la Défense a publié deux rapports annuels sur les exportations de matériels de défense conformément au Code de conduite de l'UE. Ces rapports, suffisamment exhaustifs, amélioreraient la transparence mais il n'y a toujours pas de débats parlementaires réguliers sur les transferts d'armes.

**France:** le Parlement français exige de plus en plus du Gouvernement des clarifications et des détails supplémentaires dans son rapport annuel, notamment des informations sur les armes de petit calibre, les équipements de police et de sécurité, les équipements à double usage et sur l'ensemble de la coopération militaire. En outre, le rapport devrait faire l'objet d'un plus grand nombre de débats au sein du Parlement.

**Allemagne:** le premier rapport sur les exportations d'armes a été publié en 2000. Les commissions parlementaires suivantes devraient étudier le prochain rapport: Défense, Affaires étrangères, Commerce et peut-être Droits de l'Homme. Le rôle du Parlement se limitera à un examen *a posteriori* des exportations faites par le gouvernement.

**Grèce:** aucun mécanisme n'est prévu pour fournir au Parlement et aux citoyens des informations sur les autorisations d'exportation d'armes. La seule information officielle est celle fournie par le registre de l'ONU sur les armes conventionnelles.

**Irlande:** aucune disposition de la législation irlandaise n'oblige le gouvernement à publier des rapports sur les exportations d'armes. Cependant, suite au Code de conduite de l'UE, le département des Affaires étrangères avait publié jusqu'en 2002 deux rapports annuels. Mais les questions des parlementaires aux ministres sur les licences d'exportation commencent à devenir une tradition dans ce Parlement.

**Italie:** le gouvernement est tenu de faire rapport au Parlement sur les autorisations et les livraisons touchant à l'importation, l'exportation et le transit d'équipements de défense. C'est l'objet d'une loi de 1990 qui prévoit un rapport détaillé. Cependant, le Parlement n'est pas officiellement tenu de contrôler les exportations.



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

**Luxembourg:** il n'y a pas d'industrie importante d'armements dans ce pays ni de modalités relatives à l'obligation de rendre des comptes.

**Pays-Bas:** le premier rapport complet sur les exportations d'armes a été publié en octobre 1998. Mais il existe un élément officieux de contrôle parlementaire préalable dans le système néerlandais d'exportation d'armes: le gouvernement informe confidentiellement la Commission parlementaire de la défense de toutes les ventes de stocks en surplus.

**Portugal:** avant le premier rapport publié en 1998, aucune disposition ne prévoyait d'examen parlementaire des décisions relatives aux licences d'exportation d'armes. De même, aucune disposition ne prévoit de débat parlementaire. Les députés peuvent poser des questions *a posteriori* sur les licences d'exportation d'armes.

**Espagne:** un rapport a été publié depuis 1998. Pas d'examen préalable des exportations d'armes. Seule la commission parlementaire des secrets officiels intervient. Mais le débat se développe au sein du Parlement.

**Suède:** le premier rapport a été publié en 1984, année pendant laquelle le Parlement a créé un conseil consultatif sur l'exportation des équipements militaires qui se voulait une référence pour les autres pays européens. Le Parlement tient un débat annuel sur le rapport.

**Royaume-Uni:** le système de rapport britannique est le plus transparent. Depuis le premier rapport publié en 1999, une commission conjointe a été instaurée par les ministères de la Défense, des Affaires étrangères, du Développement international et du Commerce et de l'industrie. Cette commission qui fait ses rapports à la Chambre des communes est chargée de contrôler les exportations.

Source: [www.saferworld.co.uk](http://www.saferworld.co.uk), 2002

## Savoir-faire parlementaire

Comme nous l'avons dit ci-dessous, un parlement ne peut correctement contrôler le commerce et les transferts d'armes sans un savoir-faire suffisant. L'absence de compétences professionnelles est d'ailleurs l'une des principales raisons pour lesquelles les processus de décisions sont entourés de confidentialité. Aussi, la formation des parlementaires, surtout ceux qui appartiennent aux commissions compétentes, est-elle de la plus haute importance. De même, la formation des personnels parlementaires à des spécialités telles que le commerce des armes, les compensations lors des passations de marchés, l'analyse opérationnelle, la gestion des matériels, la fixation du coût des équipements et le contrôle des stocks, permet d'avoir un cadre d'experts compétents, capables de répondre aux questions des commissions de défense parlementaires. Par ailleurs, la constitution de banques de données sur les divers aspects des décisions touchant au secteur de la sécurité, permettrait aux commissions parlementaires de la défense de demander des informations pertinentes à l'exécutif et à l'institution militaire et donc de mieux suivre et examiner les décisions.

## Ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire

### Surveiller le commerce des armes

- ▷ Exercez une pression pour que le contrôle du commerce international des armes devienne l'une des priorités du travail parlementaire.
- ▷ Œuvrez à l'application des recommandations énumérées dans l'encadré N°80 sous le titre «Programme d'action de l'ONU contre le commerce illicite d'armes de petit calibre et d'armes légères: quelques repères pour les parlementaires».
- ▷ Incitez votre Etat à respecter:
  - L'obligation de faire des rapports devant être consignés dans le registre de l'ONU relatif aux armes conventionnelles.
  - Les instruments standardisés de l'ONU pour l'information sur les dépenses militaires.
  - Les traités régionaux applicables aux armes conventionnelles.

### Politique nationale en matière de commerce d'armes

- ▷ Veillez à ce qu'il y ait une politique nationale remise à jour sur les ventes d'armes et assurez-vous qu'elle a été dûment soumise à l'approbation du Parlement.
- ▷ Faites en sorte qu'il y ait un mécanisme obligeant le gouvernement à présenter des rapports au Parlement sur les questions relatives au commerce d'armes.

### Embargos sur les armes

- ▷ Assurez-vous que les questions touchant aux embargos font l'objet d'un débat au Parlement pour déterminer leur opportunité, leurs modalités spécifiques et leur impact.
- ▷ Obtenez un débat au Parlement sur les «sanctions intelligentes», en vous inspirant tout particulièrement des points énumérés dans l'encadré N°77.
- ▷ Faites pression sur votre gouvernement pour qu'il respecte les embargos sur les armes, pour que des mesures et des sanctions soient prises en cas de violation desdits embargos.

### Surplus d'armes

- ▷ Obtenez du Parlement ou de ses commissions compétentes, y compris celles chargées des questions douanières, qu'ils accordent une attention particulière à la question des surplus d'armes et qu'ils prennent des mesures en vue d'empêcher et de contrôler:
  - tout transfert d'armes en surplus, à partir de votre pays ou à travers celui-ci.
  - tout marché portant sur des surplus d'armes.
- ▷ Obtenez de votre Etat qu'il contribue à l'inventaire de ces armes en surplus et à leur destruction.
- ▷ Incitez votre Etat à prendre des mesures pour identifier les sociétés impliquées dans le transfert desdits surplus et pour contrôler leurs activités.

### Armes de petit calibre

- ▷ Veillez à ce que votre parlement ou ses commissions compétentes reçoivent, chaque année, des informations détaillées sur la production et les ventes nationales d'armes de petit calibre. Exigez que le rapport annuel fournisse des informations détaillées sur les activités des sociétés impliquées.
- ▷ Assurez-vous que la vente d'armes de petit calibre produites dans votre pays respecte des critères rigoureux tels que ceux exposés dans le présent chapitre.

## L'Union interparlementaire en bref

Fondée en 1889, l'Union interparlementaire (UIP) est l'organisation mondiale des parlements des Etats souverains. L'obtention récente du statut d'observateur aux Nations Unies est la dernière étape qu'elle a franchie dans son action pour conférer une dimension parlementaire aux instances internationales et faire entendre la voix des représentants élus des peuples dans les processus internationaux de négociation.

En janvier 2003, 144 parlements nationaux étaient membres de l'UIP. L'Organisation, qui se veut une tribune pour le dialogue et l'action parlementaires, réunit les parlements pour:

- ▷ Réfléchir aux enjeux internationaux;
- ▷ Contribuer à la défense et à la promotion des droits de l'homme des parlementaires;
- ▷ Renforcer les institutions représentatives partout dans le monde.

Les questions de paix et de sécurité ont toujours été prioritaires pour l'UIP. A maintes reprises, ses membres ont pris des mesures touchant aux questions de sécurité : désarmement, sanctions et embargos internationaux, Cour pénal international, et terrorisme. En 1994, elle a créé un comité spécial chargé de promouvoir le respect du droit international humanitaire. En coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge, ce comité a publié, en 1999, un guide à l'usage des parlementaires sur le respect du droit international humanitaire.

Par ailleurs, l'UIP s'est toujours employée à atténuer autant qu'elle le pouvait les tensions par des négociations politiques. Les réunions de l'UIP sont l'occasion de dialoguer pour désamorcer les tensions et renforcer la confiance. L'Organisation a aussi créé un comité parlementaire chargé de promouvoir un règlement satisfaisant au Moyen-Orient et un groupe de facilitateurs ayant pour mission de promouvoir le dialogue entre représentants des partis politiques existant dans les deux parties de Chypre. Enfin, l'UIP a créé un mécanisme spécial pour renforcer la sécurité et la coopération en Méditerranée.

**Siège de l'UIP**  
Union interparlementaire  
Chemin du Pommier, 5  
Case Postale 330  
CH-1218 Grand Saconnex, Genève  
Suisse  
Tél.: 41 22 919 41 50  
Fax: 41 22 9919 41 60  
e-mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Site Web: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

**Bureau de l'Observateur permanent de l'UIP aux Nations Unies**  
Inter-Parliamentary Union  
220 East 42nd Street  
Suite 3102  
New York, N.Y. 10017  
USA  
Tél.: (212) 557 58 80  
Fax: (212) 557 39 54  
e-mail: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)



*UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

## Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF)

Malgré les progrès accomplis depuis quelques années, la transformation et la gestion des rapports entre le civil et le militaire, pour plus de démocratie, restent malaisées pour de nombreux Etats. Une tâche d'autant plus difficile lorsqu'il s'agit de pays en transition vers la démocratie, de sociétés déchirées par un conflit ou qui s'en remettent à peine. Les forces armées, paramilitaires ainsi que la police, les gardes-frontières et autres structures de sécurité restent des acteurs importants dans beaucoup de pays. Souvent, ils s'érigent en «Etat dans l'Etat», absorbant des ressources précieuses, entravant la démocratisation, aggravant les risques de conflits internes ou internationaux. Aussi, de l'avis général, le contrôle démocratique et civil de ces structures revêt-il la plus haute importance pour la prévention des conflits, la promotion de la paix et de la démocratie et pour un développement socioéconomique durable.

Le renforcement du contrôle démocratique et civil de ces structures est ainsi devenu une question importante pour la communauté internationale. En octobre 2000, soucieux de contribuer concrètement à cette tendance générale et positive, le Gouvernement suisse a créé le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF), dans une initiative conjointe du Département fédéral de la défense, de la protection civile et des sports et du Département fédéral des affaires étrangères.

### Mission

Le Centre encourage et soutient les Etats et les institutions non étatiques dans leur action visant à renforcer le contrôle démocratique et civil des forces armées et de sécurité et il s'emploie à promouvoir la coopération internationale dans ce domaine en commençant par les régions euro-atlantique.

A cette fin, le Centre:

- **Recueil des informations, effectue des analyses et lance des activités en réseau** afin d'identifier les problèmes, de tirer les leçons de l'expérience et de proposer des pratiques jugées comme les meilleures en matière de contrôle démocratique des forces armées et de relations entre le civil et le militaire.
- **Propose savoir-faire et soutien** à toutes les parties intéressées, notamment les gouvernements, les parlements, les autorités militaires, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les instituts de recherche.





### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

Le DCAF travaille en coopération étroite avec les autorités nationales, les organisations internationales et non gouvernementales, les instituts universitaires et de recherche ainsi qu'avec des experts. Dans son travail opérationnel et analytique, le DCAF bénéficie du soutien des 35 Etats représentés au sein de son conseil de fondation, de son conseil international consultatif qui regroupe une cinquantaine d'experts réputés, de ses groupes de réflexion et groupes de travail. Le Centre a créé des partenariats et conclut des accords de coopération avec de nombreux instituts de recherche, des organisations internationales et des assemblées interparlementaires.

### Programme de travail

Pour bien traiter les questions spécifiques du contrôle démocratique des forces armées, le DCAF a créé, ou est en train de créer, douze **groupes de travail** chargés des domaines suivants : réforme du secteur de la sécurité, contrôle parlementaire des forces armées, dimension juridique du contrôle démocratique des forces armées, transparence dans le processus budgétaire de la défense et la passation de marchés, experts civils de la politique nationale de sécurité, contrôle démocratique de la police et des autres forces de sécurité non militaires, relations entre le civil et le militaire dans la conversion et la réduction des forces, l'armée et la société, construction de la société civile, relations entre le civil et le militaire dans les situations d'après conflits, conditions du succès ou de l'échec du contrôle démocratique des forces armées, relations entre le civil et le militaire dans le contexte africain. La planification, la gestion et la coordination des groupes de travail sont centralisées par le Groupe de réflexion du Centre.

Le DCAF propose son savoir-faire aux niveaux bilatéral et multilatéral mais il répond également aux préoccupations de l'opinion publique. Plusieurs projets bilatéraux dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité et du contrôle parlementaire des forces armées sont en cours avec les Etats du Sud-Est de l'Europe et d'Europe orientale. Au niveau multilatéral, le DCAF a lancé plusieurs projets dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud et l'Europe orientale et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Le Centre a des publications régulières, organise des conférences, des ateliers de travail et autres manifestations. Il utilise la technologie de l'information, notamment son propre site Web (<http://www.dcaf.ch>), pour toucher son public cible mais aussi l'opinion publique en général.

### Organisation et budget

Le DCAF est une fondation internationale de droit helvétique. Quarante-deux Etats sont représentés au Conseil de la fondation du Centre\*. Le Conseil international consultatif est constitué d'experts de réputation mondiale sur les sujets de défense et

\* Afrique du Sud, Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Côte d'Ivoire, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Nigéria, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, République de Moldova, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Serbie-Monténégro, Slovénie, Suède, Suisse, Ukraine, et le Canton de Genève.



### *UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003*

de sécurité et il éclaire le directeur sur la stratégie globale du centre. Le personnel du DCAF comporte une quarantaine de spécialistes de 23 nationalités différentes, répartis en quatre départements: Groupe de réflexion, Programmes d'information, Ressources d'information et Administration.

Le Département fédéral suisse de la défense, de la protection civile et des sports finance pour l'essentiel le budget du DCAF : huit millions de francs suisses en 2002. L'autre grand contributeur est le Département fédéral suisse des affaires étrangères. Certains Etats membres de la Fondation soutiennent le DCAF en détachant du personnel ou en contribuant à des activités spécifiques du Centre.

### Contact

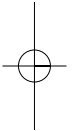
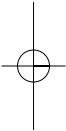
Pour toute information, contacter:

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF)

11, rue de Chantepoulet, case postale 1360, CH-1211 Genève 1, Suisse

Tél.: +41 (22) 741-7700; Fax: +41 (22) 741-7705;

E-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch) ; Site Web: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)



## Index par thème

### A

Accords (internationaux) 34, 87, 112, 121, 171

Acteurs privés de la sécurité 72

Armée 5, 7, 9, 28, 37, 38, 46, 48, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 62, 63, 67, 78, 84, 85, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 99, 104, 111, 119, 122, 132, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 158, 162, 163, 164, 165, 179, 189

Armement 19, 33, 70, 123, 171, 172, 175, 177, 179, 181, 183, 184

Armes de petit calibre 175, 177, 181, 182, 184, 186

Assemblées parlementaires 76, 79

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 151

Associations représentatives 150, 151

Audiences 29, 30, 42, 87, 125

Audit 6, 8, 11, 30, 86, 87, 130, 135, 141, 142, 143, 144, 145, 175, 177

Autres organismes militarisés de l'Etat 7, 58, 59

### B

Budget 6, 10, 11, 18, 20, 21, 30, 41, 54, 56, 68, 72, 76, 77, 78, 80, 86, 89, 93, 111, 121, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 156, 159, 175, 176, 189, 190

Budget de la défense 6, 10, 41, 77, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 144, 156, 175

### C

Catastrophes / Crises 3, 16, 30, 55, 100, 119, 120

Centres de détention 94, 95

Circonstances exceptionnelles 99, 100, 113, 155

Code de conduite 11, 22, 63, 124, 153, 155, 156, 177, 184

Pour les aspects politico-militaires de la sécurité (OSCE) 11, 22, 155, 156

Pour les responsables du maintien de l'ordre (ONU) 63

Pour les transferts d'armes (EU) 177, 184

Commerce / transfert d'armes 6, 8, 11, 86, 135, 142, 169, 172, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186

Commission 2, 10, 11, 21, 38, 46, 47, 50, 65, 66, 67, 68, 71, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 95, 96, 99, 107, 117, 136, 137, 139, 141, 143, 144, 145, 160, 163, 165, 166, 167, 174, 175, 184, 185

Commissions parlementaires 8, 9, 10, 38, 43, 46, 57, 65, 66, 67, 83, 86, 87, 106, 142, 177, 184, 185

Commission de la défense 10, 46, 50, 86, 88, 174

Commission de la sécurité 86

Confidentialité (*voir* secret) 67, 68, 82, 92, 133, 135, 137, 175, 177, 185

Conflit 3, 44, 45, 46, 49, 54, 55, 63, 69, 70, 71, 72, 99, 118, 119, 120, 151, 163, 164, 171, 181, 188

Conscription 168

Conseil de l'Europe 115, 116, 117, 151

Conseil de sécurité 10, 45, 107, 108, 115, 118, 119, 122, 123, 124, 171, 177, 179, 183

Constitution/cadre constitutionnel 22, 27, 34, 45, 56, 75, 79, 80, 81, 90, 92, 96, 99, 100, 102, 104, 120, 132, 135, 136, 138, 141, 145, 149, 150, 153, 157, 162, 164, 167, 185

Construction de la paix 44, 45

Contrôle 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 30, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 48, 54, 55, 56, 58, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 86, 89, 92, 94, 97, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 114, 119, 120, 121, 127, 129, 130, 132, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 150, 152, 155, 156, 157, 164, 169, 171, 172, 173, 174, 176, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190

Contrôle démocratique 3, 4, 8, 9, 20, 22, 23, 37, 39, 40, 56, 62, 64, 67, 69, 76, 99, 104, 105, 120, 144, 147, 150, 156, 171, 184, 188, 189, 190

Contrôle parlementaire 1, 2, 3, 5, 7, 9, 11,

## UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003

- 17, 18, 19, 21, 25, 36, 58, 65, 66, 67, 68, 73, 75, 77, 79, 86, 89, 92, 101, 106, 110, 132, 137, 138, 139, 143, 144, 172, 174, 181, 183, 184, 189
- Contrôle des frontières 32, 44, 59, 107, 111
- Coopération 16, 17, 19, 32, 33, 40, 54, 56, 64, 68, 107, 109, 111, 112, 115, 116, 120, 152, 184, 187, 188, 189
- Corruption 22, 23, 54, 61, 104, 137, 141, 142, 155, 158, 161, 172, 173, 177
- Cour des comptes 11, 20, 30, 41, 141
- Cybercriminalité 6, 115, 117
- D**
- Défense 6, 8, 10, 11, 16, 17, 21, 22, 27, 30, 31, 33, 37, 38, 46, 48, 49, 50, 54, 56, 59, 62, 65, 69, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 95, 96, 104, 106, 114, 117, 120, 123, 124, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 150, 151, 153, 160, 162, 164, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 184, 185, 187, 188, 189, 190
- Démocratie 9, 10, 15, 18, 28, 34, 36, 38, 39, 42, 46, 54, 61, 64, 70, 100, 101, 104, 106, 109, 110, 114, 129, 149, 152, 153, 155, 162, 163, 171, 188
- Démocratisation (de l'armée) 3, 36, 54, 69, 104, 139, 188
- Dépenses (militaires) 137, 144, 156, 186
- Déploiement à l'étranger 164
- Désarmement 2, 11, 46, 181, 183, 187
- Désobéissance 152, 165
- Droit humanitaire 102, 123, 152, 153, 155, 156, 157
- Droit international 28, 32, 33, 57, 64, 99, 100, 103, 108, 109, 113, 152, 156, 176, 177, 187
- Droits civils 28, 99, 105, 113, 114, 150, 156, 157, 158, 166
- Droits de l'Homme 6, 32, 36, 37, 40, 43, 50, 55, 57, 61, 62, 63, 91, 94, 99, 108, 115, 152, 156, 158, 165, 177
- E**
- Egalité hommes-femmes (voir *femmes*) 5, 7, 9, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 63, 96, 129, 130, 142
- Embargo sur les armes (voir *sanctions*) 72
- Etat d'exception/état de siège (voir *circonstances exceptionnelles*) 8, 10, 99, 100, 101, 102, 103, 113, 114
- Etrangers 112
- Exception (voir *circonstances exceptionnelles*) 99, 100, 101, 102, 155
- Exécutif (voir *gouvernement*) 5, 10, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 28, 29, 33, 34, 38, 61, 64, 65, 66, 68, 75, 76, 79, 80, 81, 82, 84, 86, 87, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 114, 120, 121, 129, 132, 136, 138, 141, 157, 171, 173, 185
- F**
- Femmes 5, 9, 28, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 93, 160, 163
- Forces armées (voir *armée*) 3, 4, 8, 9, 10, 11, 36, 37, 46, 47, 48, 54, 55, 56, 59, 65, 70, 71, 76, 86, 90, 91, 92, 94, 118, 120, 124, 129, 133, 135, 137, 144, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 161, 162, 163, 164, 167, 173, 183, 188, 189, 190
- G**
- Gouvernance 5, 10, 23, 39, 62, 129, 134
- Bonne gouvernance 9, 23, 39, 61, 70, 118, 120, 129, 136, 137, 138, 142, 149, 153, 172
- Gouvernance démocratique 5, 10, 129, 134
- Gouvernement 15, 18, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 48, 50, 56, 58, 63, 65, 68, 70, 71, 72, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 90, 99, 107, 110, 113, 117, 118, 120, 121, 124, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 137, 138, 139, 143, 144, 145, 153, 159, 162, 172, 173, 174, 176, 184, 186, 188
- Guerre 3, 15, 17, 18, 21, 23, 44, 45, 46, 49, 53, 54, 58, 63, 99, 100, 113, 119, 120, 121, 130, 155, 156, 164, 172, 175, 179, 180, 182, 183
- H**
- Harcèlement (des appelés) 11, 62, 164
- I**
- Imposition de la paix 10, 118
- Initiatives de la base 62
- Innere Führung 11, 154
- Instauration de la paix 10, 45, 53, 118

## UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003

Internationalisation (de l'armée) 54 Internet  
39, 42, 64, 71, 133

## J

Judiciaire 5, 20, 21, 45, 61, 62, 66, 68, 90,  
105, 108, 112, 117, 141, 142, 153, 157

## L

Légitimité 19, 30, 41, 110, 120, 121, 156

Loi sur la liberté de l'information 68

## M

Maintien de l'ordre 9, 55, 56, 57, 62, 63, 71,  
111, 154

Maintien de la paix (voir *missions de paix*) 6,  
10, 27, 45, 46, 49, 50, 53, 54, 118, 119,  
120, 122, 123, 124

Médias 5, 7, 9, 20, 30, 36, 37, 38, 39, 40, 42,  
43, 82, 136, 138

Médiateur / Ombudsman 6, 8, 10, 20, 21, 41,  
62, 66, 87, 90, 91, 92, 93, 151, 168

Meilleures pratiques 89, 176

Missions de paix 8, 10, 31, 50, 54, 55, 76, 78,  
86, 89, 118, 120, 121, 123, 124, 125, 133,  
160, 163, 164

Missions humanitaires 119, 124

## N

Nation 15, 42, 56, 65, 78, 95, 100, 107, 109,  
111, 116, 121, 129, 133, 135, 177, 187

Nations unies 17, 32, 33, 45, 49, 90, 95, 96,  
99, 100, 101, 108, 112, 114, 116, 118,  
119, 122, 124, 152, 165, 166, 179, 182,  
183, 187

## O

Objecteurs / objection de conscience 8, 11,  
162, 163, 165, 166, 167 Opposition 29,  
81, 82, 84, 96, 104, 110, 130, 160, 179

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord 9,  
16, 17, 33, 46, 47, 49, 54, 119, 131, 144

Organisation non gouvernementale 37, 119,  
177, 188, 189

Organisation pour la sécurité et la coopéra-  
tion en Europe 33, 156, 189

Organisations internationales (voir *aussi  
sous le nom de chaque organisation*) 86,  
115, 116, 135, 188, 189

## P

Parlementaire 3, 5, 6, 10, 21, 22, 31, 34, 35,  
37, 41, 42, 43, 49, 57, 60, 63, 64, 65, 67,  
68, 70, 72, 75, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 89,  
91, 92, 93, 95, 96, 102, 105, 114, 117,  
120, 124, 134, 136, 140, 144, 145, 149,  
151, 153, 157, 160, 161, 165, 168, 173,  
174, 175, 184, 185, 186, 187, 189

Audiences 30, 42, 125

Débat 15, 21, 27, 29, 30, 34, 36, 37, 39,  
42, 66, 70, 80, 81, 83, 84, 88, 96, 102,  
117, 120, 121, 130, 134, 137, 139,  
144, 153, 154, 174, 183, 184, 185, 186

Enquête 10, 41, 76, 80, 81, 83, 84

Personnel 11, 78, 134, 144, 159, 185

Pouvoirs 75

Questions 2, 82, 83, 117

Ressources 117

Passation de marchés / achats et ventes  
d'armes 6, 76, 175, 176, 177, 189

Police 5, 7, 9, 28, 36, 45, 48, 49, 53, 55, 56,  
58, 59, 61, 62, 63, 66, 67, 86, 104, 105,  
106, 107, 110, 111, 113, 119, 122, 132,  
151, 152, 156, 159, 183, 184, 188, 189

Politique de sécurité 5, 7, 9, 17, 20, 21, 25,  
27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 39, 41, 43,  
44, 48, 57, 76, 87, 89, 118, 136, 171

Principes 1, 5, 10, 11, 22, 27, 28, 32, 33, 41,  
43, 57, 64, 67, 68, 72, 99, 100, 101, 102,  
113, 118, 125, 131, 132, 140, 145, 149,  
154, 155, 159, 165, 166, 172, 173, 176,  
177

Prisons (voir *centres de détention*) 94

Processus de décision 120, 121, 172, 173, 185

## R

Rapport coût / efficacité 132, 133

Rationalisation des choix budgétaires  
(PPBS) 10, 133, 139 Réforme 9, 38, 54,  
57, 75, 129, 134, 154, 160, 189

Réforme de la défense 9, 54, 57

Réforme de la police 38

Réforme du secteur de la sécurité 129,  
160, 189

Règlements internationaux 3, 5, 21, 44, 48,  
57, 67, 96, 107, 118, 151, 153, 154, 171

Règles d'engagement 10, 22, 76, 123, 124,  
125

## UIP et DCAF - Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, 2003

- Relations civils-militaires 37
- Rendre des comptes (voir *aussi contrôle*) 11, 36, 61, 72, 77, 106, 130, 131, 135, 136, 137, 138, 172, 175, 176, 183, 184
- Retraites 137, 138, 159, 160
- S**
- Salaires (des militaires et autres agents de la sécurité relevant de l'Etat) 62, 151, 159, 160, 161, 163
- Sanctions 11, 92, 103, 106, 141, 158, 162, 168, 177, 179, 180, 186, 187
- Savoir-faire 3, 6, 10, 37, 38, 44, 69, 71, 72, 75, 77, 78, 79, 87, 117, 123, 134, 135, 138, 164, 185, 188, 189
- Secours d'urgence 119
- Secret (voir *aussi services de renseignement*) 3, 6, 11, 19, 64, 66, 67, 78, 82, 92, 129, 135, 136, 137, 172, 175
- Sécurité 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 150, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 166, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190
- Sécurité collective 16, 17, 34, 107
- Sécurité humaine 15, 16, 48, 55
- Sécurité intérieure 6, 8, 53, 64, 103, 104, 105, 106, 107, 111, 114, 156
- Septembre (11) 3, 6, 9, 10, 40, 64, 107, 108
- Service civil (voir *objecteurs de conscience*) 6, 11, 162, 163, 165, 167, 168
- Service de renseignement (voir *aussi secret*) 5, 9, 28, 36, 38, 49, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 86, 104, 105, 111, 113, 136, 152, 153, 156, 159
- Société (voir *société civile*) 5, 7, 9, 15, 16, 20, 22, 23, 27, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 53, 54, 56, 57, 61, 62, 64, 71, 79, 82, 84, 110, 111, 113, 115, 119, 129, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 149, 152, 153, 154, 157, 158, 160, 163, 171, 172, 189
- Société civile 5, 7, 9, 20, 23, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 62, 79, 82, 84, 132, 134, 136, 157, 189
- Soldats / Agents de sécurité relevant de l'Etat 63, 66, 68, 76, 109, 122, 158, 161
- Surveillance/suivi 19, 59, 64, 65, 79, 111, 112, 113, 119, 125, 133, 134, 136, 140, 164, 173, 177
- Syndicats militaires (voir *associations représentatives*) 150
- T**
- Terrorisme (voir *aussi sécurité intérieure*) 6, 8, 10, 16, 17, 27, 28, 40, 54, 64, 68, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 177, 187
- Définition du terrorisme 109
- Législation 112
- Mesures 107, 109, 111, 113
- Politique 16
- Torture 10, 94, 95, 96, 103, 104, 155
- Traités (voir *accords*) 9, 22, 32, 33, 34, 39, 79, 86, 87, 181, 186
- Transparence 3, 5, 6, 11, 19, 30, 36, 39, 61, 62, 67, 68, 72, 75, 77, 85, 93, 124, 129, 130, 131, 134, 135, 136, 137, 139, 143, 156, 171, 172, 175, 176, 177, 179, 183, 184, 189
- Tribunaux 23, 61, 84, 114, 157, 158
- Troupes (voir *armée*) 6, 22, 30, 33, 39, 46, 59, 76, 78, 85, 95, 105, 112, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 156
- U**
- Union africaine 33
- Union de l'Europe occidentale 18, 167
- Union européenne 33, 177
- Union interparlementaire 3, 4, 8, 81, 84, 152, 187
- Unités paramilitaires (voir *autres organismes militarisés de l'Etat*) 53
- V**
- Valeurs démocratiques 6, 8, 63, 149, 152, 153
- W**
- World Wide Web (voir Internet) 115