



Faculté de Défense G. S. Rakovsky  
Sofia, Bulgarie

# LES RELATIONS CIVILO-MILITAIRES ET LE CONTROLE DEMOCRATIQUE DU SECTEUR DE LA SECURITE

Guide Pratique pour les Officiers,  
Militaires des Agences de Sécurité  
et de Renseignement et pour  
les Politiciens et Experts de la Sécurité

Plamen Pantev, Valeri Ratchev,  
Todor Tagarev, Viara Zaprianova

Edité par Plamen Pantev



Sponsorisé par  
l'Institut des Etats Unis pour la Paix, Washington, D. C., U. S. A.

La publication de ce volume a été rendue possible grâce au soutien du Secrétariat Général, Politique de Sécurité (SIPOL) – Département Fédéral de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports (DDPS).

# **LES RELATIONS CIVILO- MILITAIRES ET LE CONTROLE DEMOCRATIQUE DU SECTEUR DE LA SECURITE**

Guide Pratique pour les Officiers, Militaires des Agences  
de Sécurité et de Renseignement, et pour les Politiciens  
et Experts de la Sécurité

Plamen Pantev, Valeri Ratchev  
Todor Tagarev, Viara Zaprianova

Edité par Plamen Pantev





Faculté de Défense G.S.Rakovsky  
Sofia, Bulgarie

# **LES RELATIONS CIVILO- MILITAIRES ET LE CONTROLE DEMOCRATIQUE DU SECTEUR DE LA SECURITE**

**Guide Pratique pour les Officiers,  
Militaires des Agences de Sécurité et  
de Renseignement, et pour les  
Politiciens et Experts de la Sécurité**

Plamen Pantev, Valeri Ratchev  
Todor Tagarev, Viara Zaprianova



Sponsorisé par l'Institut des Etats Unis pour la Paix,  
Washington, D.C., U.S.A.

Plamen Pantev, Valeri Ratchev, Todor Tagarev, and Viara Zaprianova, *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector. A Handbook*, ed. Plamen Pantev (Sofia: Procon, 2005).

## **Producteurs du Guide Pratique:**

**Edition et Concept:** Plamen Pantev

### **Collaborateurs:**

**Plamen Pantev**, Ph.D., Professeur Associé en Relations Internationales et Droit International, Ecole de Droit, Université de Sofia «St. Kliment Ohridsky». Fondateur et Directeur de l'Institut pour les Etudes Internationales et de Sécurité (ISIS), Sofia en 1994, [www.isn.ethz.ch/isis](http://www.isn.ethz.ch/isis) ISIS est Membre de la Coalition Nationale du Groupe de Réflexion non-gouvernemental sur la réforme du Secteur de la Sécurité. Il est Co-président du Groupe d'Etudes sur la Stabilité Régionale en Europe du Sud-Est du Consortium du Partenariat pour la Paix des Académies de Défense et Instituts d'Etudes de Sécurité et il enseigne à l'Institut Diplomatique du Ministère des Affaires Etrangères de Bulgarie. Il a enseigné à la Faculté de Défense de l'OTAN, à Rome, au Henry L. Stimson Center, Washington, D.C., et à l'Académie Diplomatique de Vienne, Autriche.

**Todor Tagarev**, Ph.D., Professeur Associé à la Faculté de Défense Rakovsky, Membre de Recherche à l'Académie Bulgare des Sciences et Chercheur à ISIS. Il fut le premier Directeur du Directorate de la Planification de la Défense du Ministère Bulgare de la Défense depuis sa fondation début 1999. De Mai 2001 jusqu'à fin 2001, il a servi en tant que Directeur pour la Politique des Armements et pour les Armements Nationaux. Il est Editeur-en-Chef d'*Information & Security: An International Journal*.

**Valeri Ratchev**, Colonel, Commandant Adjoint de la Faculté de Défense Rakovsky, Directeur de la Faculté de la Sécurité Nationale et de la Défense à l'Université Rakovsky de la Défense et de son Personnel. Il est Directeur de Recherche à ISIS et a été Membre du Secrétariat du Consortium du Partenariat pour la Paix des Académies de Défense et Instituts d'Etudes de Sécurité.

**Viara Zaprianova**, M.A, Chercheuse et Professeur Assistant à La Faculté de Sécurité Nationale et de Défense à l'Université Rakovsky de la Défense et de son Personnel depuis 2001. Elle a reçu son diplôme de Master en Etudes Juridiques de la Nouvelle Université Bulgare 2000 et se consacre à l'enseignement en Droit Constitutionnel, public et administratif, ainsi qu'en droit international humanitaire et en relations civilo-militaires.

© Plamen Pantev, Valeri Ratchev, Todor Tagarev, Viara Zaprianova

**Version Originale:** Anglais, Sofia, Janvier 2005

**Editeur:** ProCon Ltd., Sofia, Bulgarie <[www.procon.bg](http://www.procon.bg)>

**Couverture:** Angel Nedelchev

**ISBN** 978-92-9222-185-0

# TABLE DES MATIÈRES

	Liste des Illustrations		viii
	Liste des Tableaux		viii
	Projet de Programme de Relations Civilo-Militaires	<i>Jordan Baev</i>	ix
<b>Section Un</b>	<b>Les Développements Conceptuels dans le Secteur de la Sécurité: Les Réponses des Sociétés Démocratiques</b>		<b>1</b>
<b>Partie I</b>	<b>La Nouvelle Situation de la Sécurité Globale, Régionale et Sous-Régionale au début du 21<sup>ème</sup> Siècle</b>		<b>3</b>
Chapitre 1	Le Changement vers la Démocratie	<i>Plamen Pantev</i>	3
Chapitre 2	La Situation de Menace de la Sécurité, les Nouveaux Besoins de la Sécurité	<i>Valeri Ratchev</i>	3
Chapitre 3	De la Défense Collective à la Sécurité Coopérative des Etats	<i>Valeri Ratchev</i>	5
<b>Partie II</b>	<b>Le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité: Développer la Tradition</b>	<i>Valeri Ratchev</i>	<b>6</b>
Chapitre 4	Les Exigences Traditionnelles du Contrôle Démocratique sur le Secteur de la Sécurité dans la Société Démocratique et les Nouveaux Défis	<i>Valeri Ratchev</i>	7
Chapitre 5	La «Division du Travail» pour le Contrôle Démocratique, les Institutions d'Etat Législatives, Exécutives et Judiciaires et les Groupes de la Société Civile	<i>Valeri Ratchev</i>	9
Chapitre 6	Principes/Standards du Contrôle Démocratique. Transparence Interne et Externe du Secteur de la Sécurité	<i>Valeri Ratchev</i>	12
<b>Section Deux</b>	<b>Les Changements Conceptuels dans la Politique de Sécurité Nationale: Le Besoin Continuel d'un Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité</b>		<b>15</b>
<b>Partie III</b>	<b>Le Processus de Formation, de Définition, de Mise en Œuvre et d'Evaluation de la Politique Nationale de Sécurité</b>	<i>Plamen Pantev</i>	<b>17</b>
Chapitre 7	Exigences Fondamentales à la Définition de la Politique de Sécurité Nationale du Pays: Les Facteurs Nationaux et Internationaux qui Déterminent le Processus. Problèmes du Contrôle Démocratique du Processus et Rôle des Différents Acteurs «de Contrôle» – L'Etat, la Société Civile, et les Médias	<i>Plamen Pantev</i>	19
Chapitre 8	Les Femmes dans l'Armée, le Secteur de la Sécurité et les Agences de Renseignement et dans les Institutions qui mettent en œuvre le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité	<i>Plamen Pantev</i>	22

<b>Section Trois</b>	<b>Structure Constitutionnelle et Juridique des Relations Civilo-militaires et du Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité.</b>		<b>25</b>
<b>Partie IV</b>	<b>Les Normes Juridiques et les Institutions fournissant le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité dans une Société Démocratique</b>	<i>Valeri Ratchev</i>	<b>29</b>
Chapitre 9	La Constitution, les Lois, la Division des Pouvoirs, la Société Civile et ses Institutions: Instruments Démocratiques Fondamentaux de «la Surveillance des Gardiens»	<i>Viara Zaprianova</i>	30
Chapitre 10	Responsabilité et Transparence du Secteur de la Sécurité envers le Parlement. Les Instruments Parlementaires Spéciaux et Méthodes du Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité	<i>Viara Zaprianova</i>	34
Chapitre 11	Responsabilité et Transparence du Secteur de la Sécurité envers le Gouvernement. Le Ministre Civil de la Défense du Ministère Intégré de la Défense	<i>Todor Tagarev</i>	38
Chapitre 12	L'Armée et les Civils dans la Définition de la Politique de Défense, les Besoins, le Budget et les Passations de Marché	<i>Todor Tagarev</i>	42
Chapitre 13	Le Contrôle Démocratique des Services de Renseignement	<i>Plamen Pantev</i>	49
Chapitre 14	Cours Civiles contre Cours Militaires dans l'Etat Démocratique	<i>Viara Zaprianova</i>	57
<b>Partie V</b>	<b>Le Rôle de la Société Civile dans le Contrôle Démocratique</b>		<b>60</b>
Chapitre 15	L'Expertise de Sécurité de la Société Civile. Le Rôle des Groupes de Réflexion et des ONGs Activistes	<i>Todor Tagarev</i>	60
Chapitre 16	Le Rôle des Médias et de l'Opinion Publique dans la Mise en Œuvre du Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité	<i>Todor Tagarev</i>	62
<b>Section Quatre</b>	<b>Le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité dans les Cas Spéciaux</b>		<b>67</b>
<b>Partie VI</b>	<b>Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité dans une Situation de Guerre</b>	<i>Valeri Ratchev</i>	<b>69</b>
Chapitre 17	Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité en Temps de Guerre	<i>Valeri Ratchev</i>	69
Chapitre 18	Le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité dans la Lutte contre le Terrorisme	<i>Plamen Pantev</i>	72
<b>Partie VII</b>	<b>Le Contrôle Démocratique du Secteur de Sécurité en Temps de Paix</b>		<b>77</b>
Chapitre 19	Le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité pendant les Crises et les Urgences	<i>Todor Tagarev</i>	77



Chapitre 20	Le Cyber Espace et les Défis pour le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité	<i>Todor Tagarev</i>	80
Chapitre 21	Le Contrôle Démocratique sur les Missions Humanitaires et les Missions pour la Paix à l'Étranger	<i>Todor Tagarev</i>	86
<b>Section Cinq</b>	<b>Le Contrôle Budgétaire du Secteur de la Sécurité. L'Arme Puissante du Contrôle Démocratique</b>		<b>93</b>
<b>Partie VIII</b>	<b>Le Contrôle Démocratique lors de la Période de Proposition de budget et de son Adoption</b>	<i>Todor Tagarev</i>	<b>95</b>
Chapitre 22	Les Institutions du Secteur de la Sécurité, de la Société Civile et des Médias lors de la Préparation du Budget	<i>Todor Tagarev</i>	96
Chapitre 23	Le Parlement et la Société Civile lors de la Préparation du Budget et de son Approbation	<i>Todor Tagarev</i>	100
<b>Partie IX</b>	<b>L'Audit des Dépenses du Secteur de la Sécurité</b>	<i>Todor Tagarev</i>	<b>102</b>
Chapitre 24	Le Bureau National d'Audit et son Interaction avec le Parlement	<i>Todor Tagarev</i>	102
Chapitre 25	Audit du Commerce des Armes et de leurs Transferts	<i>Todor Tagarev</i>	104
<b>Section Six</b>	<b>Le Peuple dans le Secteur de la Sécurité. Le Rôle du Contrôle Démocratique</b>		<b>109</b>
<b>Partie X</b>	<b>La Bonne Gouvernance du Secteur de la Sécurité</b>	<i>Plamen Pantev</i>	<b>111</b>
Chapitre 26	La Conscription et le Service Militaire Alternatif	<i>Valeri Ratchev</i>	112
Chapitre 27	Favoriser les Valeurs Démocratiques et un Esprit Professionnel Élevé dans les Services du Secteur de la Sécurité	<i>Valeri Ratchev</i>	115
<b>Partie XI</b>	<b>L'Éducation et la Gestion du Personnel dans le Secteur de la Sécurité</b>	<i>Todor Tagarev</i>	<b>118</b>
<b>Section Sept</b>	<b>Les Aspects Internationaux du Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité</b>		<b>123</b>
Chapitre 28	Le Rôle de l'OTAN, de l'UE, du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est et des Instruments Bilatéraux de Coopération dans le Processus de Transition vers un Contrôle Démocratique civil du Secteur de la Sécurité. La Diplomatie de la Défense.	<i>Valeri Ratchev</i>	125
Chapitre 29	Le Code de Conduite de l'OSCE et les Relations Civilo-militaires. Le Code et le Droit International.	<i>Plamen Pantev</i>	130
Chapitre 30	L'Évolution des Relations Civilo-militaires en Europe du Sud-Est	<i>Plamen Pantev</i>	132
	Conclusions	<i>Plamen Pantev</i>	137
	Faculté de Défense G.S. Rakovsky		139
	Institut des États-Unis pour la Paix		141

## **LISTE DES ILLUSTRATIONS:**

Figure 1. Chaîne de Commandement dans le Modèle Intégré d'un Ministère de la Défense ...	40
Figure 2. Structure Générale de Planification de la Force .....	43
Figure 3. Liens Parmi les Disciplines de Planification de la Défense et les Documents .....	46

## **LISTE DES TABLEAUX:**

Tableau 1. Régimes Internationaux de Contrôle d'Armement .....	106
Tableau 2. Echantillon des Lieux pour l'Échange d'Informations sur les Transferts d'Armes ...	107

# Projet de Programme de Relations Civilo-Militaires

Au début de 2003, La Faculté de Défense G. S. Rakovsky a gagné lors d'une compétition regroupant beaucoup d'universités étrangères et de centres de recherche une bourse de recherche institutionnelle pour un projet ayant pour but de créer un modèle de programme interdisciplinaire et multifonctionnel sur les Relations civilo-militaires. Ce fut un honneur pour nous de devenir la première organisation d'éducation Bulgare récompensée par une telle institution représentative supérieure comme l'Institut des Etats Unis pour la Paix.

Le Projet a été conduit dans trois directions principales:

A la *Première Etape*, l'équipe du Projet a accompli une recherche d'inventaire minutieux sur les fondamentaux théoriques et les programmes éducatifs existants dans le domaine des Relations Civilo-militaires. Une attention particulière a été portée aux besoins pratiques de l'éducation civile et militaire en Bulgarie comme cas d'Etude en accord avec la réforme en cours de la Défense et du Secteur de la Sécurité dans ce pays.

A la *Deuxième Etape*, un *Programme et un Guide d'Enseignement sur les Relations Civilo-militaires*, qui correspond aux modèles éducatifs contemporains des pays de l'OTAN et de l'UE, a été développé. Il a été créé par une dynamique appropriée et des modules adéquats pour:

- A. Des domaines scientifiques séparés par des frontières (Science Politique, Droit, Histoire, Philosophie, Sociologie, Relations Internationales, Economie, Etudes Stratégiques et de Sécurité, etc.);
- B. Des formes éducatives variées (éducation militaire et civile et formation d'experts de troisième cycle universitaire);
- C. Des niveaux d'éducation différents (Licences, Maîtrises, Postdoctorats).

La première version d'ébauche du programme de troisième cycle de Relations civilo-militaires a été discutée en Mai 2004 à un séminaire d'évaluation internationale avec des représentants de neuf pays, prenant aussi en considération les commentaires et les propositions de plusieurs savants et experts distingués d'Europe, des Etats-Unis et du Canada. En outre, une approbation expérimentale de certains composants basiques du programme développé sur les Relations civilo-militaires a été effectuée à l'Université d'Eté de la Faculté d'Europe Centrale et du Sud-Est en Août 2004. Une étude des Relations Civilo-militaires de plus de 2,500 pages de publications sélectionnées dans un format PDF Adobe Acrobat, et 14 échantillons de conférence au format MS Power Point, inclus dans un Volume CD comme outil éducatif et interactif additionnel, ont été présentés au Séminaire d'Eté. La version éditée du *Programme et du Guide d'Enseignement sur les Relations Civilo-militaires* a été publiée et présentée à Vienne début Décembre 2004, en coopération avec l'Académie Nationale de Défense Autrichienne (Landes-verteidigungsakademie).

Aujourd'hui, alors que le Projet de Programme élaboré sur les RCM a été achevé, nous sommes fiers de présenter sa recherche finale et son produit éducatif – un Guide Pratique sur les *Relations Civilo-militaires et le Contrôle Démocratique du Secteur de la*

*Sécurité.* Le Guide correspond très bien aux objectifs principaux du Projet et sera utilisé comme outil éducatif significatif lors de l'application prochaine de notre Programme de Troisième cycle sur les Relations Civilo-militaires en Bulgarie et à l'étranger.

Dr. Jordan Baev

USIP SG 042-02F Directeur de Projet

et Professeur Associé à la Faculté de Défense G.S. Rakovsky

Première Section

**Les Développements Conceptuels  
dans le Secteur de la Sécurité:  
Les Réponses des Sociétés  
Démocratiques**



## Partie I

---

# LA NOUVELLE SITUATION DE LA SÉCURITÉ GLOBALE, RÉGIONALE ET SOUS-RÉGIONALE AU DÉBUT DU 21<sup>ÈME</sup> SIÈCLE

## Chapitre 1 Le Changement vers la Démocratie

La vague de consolidation démocratique avant la fin de la Guerre Froide en Europe (Espagne, Grèce, Portugal) a gagné de l'élan avec l'effondrement de l'Union Soviétique et le début des transitions démocratiques dans les anciens états socialistes totalitaires. Au début du 21<sup>ème</sup> siècle c'est un fait que deux tiers des pays du monde sont démocratiques. L'expansion de l'espace démocratique civique aux anciens pays du Pacte de Varsovie a représenté simultanément un élargissement de l'espace de sécurité. Le changement vers la démocratie a coïncidé avec les grands changements au niveau de la sécurité dans ses dimensions globales, régionales et nationales. La nouvelle situation de menace de sécurité exigeait de nouvelles réponses. Le fait de préserver les contenus démocratiques des systèmes changeants de sécurité est devenu un défi majeur pour les gouvernements démocratiques mondiaux.

Cependant, l'établissement des procédures, institutions, normes et culture qui garantirait la responsabilisation des dirigeants élus ne pourrait arriver du jour au lendemain. L'absence d'expérience démocratique récente, les difficultés économiques et la souffrance sociale compliquent la consolidation des régimes démocratiques dans les anciens états totalitaires. La participation du public dans le fonctionnement efficace de la démocratie est une composante significative du nouveau système de pouvoir. La confiance entre les dirigeants et la société est contingente sur le chemin transparent sur lequel le pouvoir est exercé. La surveillance démocratique civile des forces armées et du secteur entier de la sécurité, incluant le renseignement sont d'une importance cruciale dans le processus de consolidation démocratique des pays en transition. Ce besoin suppose une signification spéciale dans les conditions de combat du terrorisme. Le fonctionnement efficace du secteur de la sécurité devient un trait majeur de la société démocratique.

## Chapitre 2 La Situation de Menace de la Sécurité, les Nouveaux Besoins de la Sécurité

La période de la décennie avant la chute du Mur de Berlin a été caractéristique des efforts significatifs pour élargir le débat sur la sécurité, présentant le fameux concept de sécurité globale. Suivant ce schéma, les analyses de menace de sécurité étaient absorbées par les questions écologiques, démographiques, sociales, informationnelles, culturelles, et autres menaces

légères. Ensuite les violents signes comme la première attaque sur le World Trade Center ou la préparation de la destruction de la Tour Eiffel ont été laissés sans réponse adéquate.

Avec la fin de la guerre froide les débats sur la sécurité ont fourni une recomposition de la hiérarchie des menaces. La raison était en partie dûe à la restructuration du système de menaces existantes qui ont été produites et soigneusement maintenues par l'idéologie bipolaire des blocs, et à l'apparition d'une série de menaces complètement nouvelles. Il y a eu une courte période au début des années 1990 où l'attention a fortement changé vers des instruments non-militaires pour la réduction des risques et la prévention des menaces. Le premier signe est venu avec les guerres dans les Balkans de l'Ouest. Avec le 11 septembre 2001 cette ambiguïté était terminée au moins pour le futur prévisible.

La période entière pourrait être caractérisée par deux tendances convergentes. D'une part, la perception de la menace des différents pays autour du monde semble largement la même. La plupart des pays, particulièrement les plus dominants au point de vue des relations internationales, partagent l'idée que le terrorisme transfrontalier et les armes de destruction massive couplés aux états défaillants sont les sources capitales des menaces de sécurité. Malgré ceci, beaucoup de pays préfèrent aussi garder une attention sur les problèmes régionaux non encore résolus, le crime transfrontalier organisé et la migration illégale.

*Les menaces grandissantes: terrorisme global et armes de destruction massive.* La terreur n'est pas un phénomène nouveau, mais sa performance actuelle n'a pas été rencontrée auparavant dans l'histoire du monde. Pour la première fois, une combinaison entre acteurs non-étatiques, capacités technologiques destructrices, opportunités de manœuvre globale d'une part et un nouveau type de «partenaires stratégiques» en la personne des états défaillants, des gouvernements radicaux et autant de parrainage de la terreur, d'autre part, existe dans un contexte global. La caractéristique capitale du nouveau terrorisme est que tous les acteurs—étatiques et non-étatiques—essaient de lier les attaques de destruction massive avec les pertes massives et les communiqués des médias. Ainsi qu'il est affirmé dans la Stratégie de Sécurité Européenne, «le terrorisme international est une menace stratégique.»

Simultanément les risques résultant d'un échec des régimes de non-prolifération ont inquiété l'attention internationale. Il y a un paradoxe ici: en 2003 la liste des pays cherchant à acquérir des armes nucléaires et des technologies de missiles était plus courte qu'en 1980. A présent, la situation est complètement différente. La combinaison du terrorisme global, des ADMs incluant leurs formes non-traditionnelles comme «la bombe à fragmentation,» les bombes enveloppées avec des composants biologiques etc. compliquent les mesures de combat parce qu'elles exigent un système complètement nouveau d'approches et d'instruments. La concentration de ces éléments de l'image entière de la menace dans le fameux Grand Moyen-Orient rend le problème d'une très grande importance pour les pays Européens.

*Les menaces traditionnelles ont de nouvelles conséquences.* Avec la fin de l'antagonisme idéologique incompatible et l'augmentation du nombre de gens qui vivent dans des normes plus ou moins démocratiques, les conflits inter-états classiques ont reculé. Les Etats défaillants et les gouvernements sont un phénomène alarmant. Ils sont le terrain à la fois pour la préparation terroriste et les guerres civiles. Le crime organisé, le trafic transfrontalier et transcontinental utilisent chaque espace avec succès, ce qui est faiblement contrôlé – particulièrement entre les pays voisins. Le crime organisé explore la capacité grandissante de la migration illégale, qui est aussi un groupe cible pour les groupes terroristes locaux. La concentration de



tels éléments du spectre de menace dans des régions spécifiques est une pré-condition pour les transformer en régions de tensions chroniques et de disputes au long cours.

Le but principal de la politique de la réduction des risques devrait être de mettre en place un système efficace de gouvernance coopérative globale, légitimé par des institutions représentatives et l'état de droit. Pareille à un état-nation, la gouvernance globale se concentre sur le noyau des biens publics comme la stabilité internationale et la sécurité pour lesquelles les grandes puissances portent la responsabilité, sur un système économique mondial ouvert qui remplit les besoins de tous, particulièrement des plus pauvres, dans le but de permettre à tous de participer pleinement à la prise de décision; sur un ordre juridique international qui devrait assurer l'égalité efficace pour tous; sur la protection sociale globale en tant qu'équivalent de systèmes nationaux de sécurité humaine, et enfin, sur un engagement partagé pour régler les conflits régionaux.

## Chapitre 3

### De la Défense Collective à la Sécurité Coopérative des Etats

Aujourd'hui, en Europe beaucoup d'institutions jouent un rôle vital en rendant le continent plus uni, démocratique, prospère et sûr. Cependant, l'OTAN a une position unique parmi eux. Il y a quatre décennies, le visionnaire «Rapport Harmel» a décrit l'OTAN comme «une organisation dynamique et vigoureuse, qui s'adapte constamment à des conditions changeantes.» Il a défini le «but politique ultime» de l'OTAN comme la réalisation d'«un ordre juste et de paix durable en Europe accompagné de garanties de sécurité appropriées.»

Cette définition n'a pas perdu sa signification ces dernières années. Elle s'applique assez au but de l'Alliance actuelle. Non seulement l'Alliance a triomphé dans la Guerre Froide, mais la nouvelle OTAN a joué un rôle majeur en surmontant la division de l'Europe, imposée à Yalta. De plus, elle a émergé en tant qu'instrument le plus efficace en apportant la sécurité et la stabilité à un environnement de sécurité européen qui a changé de façon spectaculaire. Jamais l'Alliance Nord Atlantique n'a été si près de réaliser son «but politique ultime» qu'aujourd'hui, au début du nouveau siècle.

Etablie comme organisation pour la défense collective, l'OTAN a aujourd'hui des missions changées en nature et en portée parmi lesquelles la prévention des conflits et la résolution des crises, allant bien au-delà de la définition traditionnelle du domaine de responsabilité. Il est important pour une politique d'adhésion réussie de prendre en compte le fait que les deux processus—d'accepter les nouveaux membres et de la transformation interne—sont motivés et réalisés par les impératifs politiques de créer un nouvel environnement de sécurité, qui se concentre sur la démocratisation, les relations économiques, la tolérance et l'intégration. Les événements du 11 septembre 2001 n'ont pas seulement changé ce paradigme, mais ils ont aussi ajouté des dynamiques plus approfondies et renforcé les processus. Depuis, un des domaines clés dans la politique de sécurité non seulement aux USA mais aussi au sein de l'OTAN et des pays membres a été de redéfinir les rôles et tâches de l'Armée et leur transformation en un outil efficace de la guerre contre le terrorisme. La nouvelle série de missions et tâches de l'OTAN (Le Sommet de l'OTAN de Prague en Novembre 2002 et les documents et déclarations ultérieurs) reflète un changement décisif à partir (non seulement) de la défense collective vers un garant de sécurité et un fournisseur de stabilité:

- Préservation et amélioration du lien transatlantique;
- Globalisation des responsabilités et capacité à répondre aux menaces et remplir les défis de la sécurité, d'où qu'ils viennent;
- Lutte contre le terrorisme;
- Politique de «porte ouverte» et expansion future de l'Alliance, incluant l'application et le développement d'un mécanisme de *Projet d'Action d'adhésion*;
- De la responsabilité de l'Alliance pour les Balkans de l'Ouest;
- Non-prolifération des armes de destruction massive;
- Missiles de Défense;
- Contrôle des armements conventionnels;
- Régulation des relations OTAN–Europe ;
- Développement supplémentaire et amélioration du partenariat de l'OTAN avec la Russie et l'Ukraine;
- Développement supplémentaire du partenariat avec les états de la Mer Noire, Le Caucase et les régions d'Asie Centrale;
- Expansion du dialogue Méditerranéen de l'OTAN.

La mise en œuvre réussie du double rôle de l'Alliance d'aujourd'hui porte à la fois sur la volonté politique et la perception commune des menaces de la sécurité Euro-atlantique et sur le degré d'intégration actuelle des états membres. Le bon fonctionnement en tant que coalition de sécurité comme alliance de défense dépend des conditions et des perspectives des relations transatlantiques. Ces relations déterminent en grande partie la nature de l'environnement dans lequel un pays comme la Bulgarie se réalisera en tant que membre de l'OTAN et de l'UE. La valeur de l'OTAN continuera d'augmenter pour les relations transatlantiques. Pour la Bulgarie, l'OTAN reste un facteur clé dans la sécurité européenne, c'est un rempart contre la «renationalisation» des politiques de défense nationale, et c'est la principale institution pour un partenariat transatlantique, globalement européen et pour la sécurité régionale. C'est une force stabilisatrice à travers le continent. Elle aide à préserver l'équilibre stratégique en Europe et est un facteur décisif pour la sécurité régionale.

## Partie II

### **LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ: DÉVELOPPER LA TRADITION**

La relation entre les autorités civiles et les forces armées est importante pour la stabilité politique démocratique, l'élaboration d'une politique de défense, et la coopération en matière de sécurité internationale. Beaucoup de nations, particulièrement celles qui ont émergé du totalitarisme seulement récemment, font face à un besoin urgent de refondre les relations civilo-militaires le long de lignes démocratiques. Même des démocraties établies depuis longtemps

peuvent faire face à des conflits à propos de problèmes civils-militaires comme le budget de la défense, les rôles et missions des forces armées, et les responsabilités mutuelles des officiers et civils pour une surveillance civile démocratique.

Le processus de construction d'un environnement démocratique et de recherche de standards adéquats pour un format de standards et spécificités nationales pour un contrôle démocratique sur les organisations du secteur de la sécurité pose beaucoup de questions: Quel paradigme de relations civilo-militaires se révélera durable pour le pays? Quelle forme de contrôle sur le secteur de la sécurité et sur les forces armées serait la mieux appropriée? Et comment les relations démocratiques civilo-militaires émergentes et la surveillance civile sur les organisations du secteur de la sécurité au sens large et leurs activités seront-elles maintenues en coexistence avec la société civile émergente?

## Chapitre 4

# Les Exigences Traditionnelles du Contrôle Démocratique sur le Secteur de la Sécurité dans la Société Démocratique et les Nouveaux Défis

Le problème essentiel des relations civilo-militaires est assez clair: c'est un problème d'institutions de la société et d'équilibre de forces. Il y a aussi la question du monopole de l'utilisation d'une large gamme d'instruments meurtriers dans le but de protéger les intérêts, externes comme internes, de cette société. Le problème qui se pose lors d'une transition de pouvoir est que ce monopole de la force dote les forces armées au moins du potentiel, bien que pas nécessairement de l'inclination, de dominer les autres institutions et le processus gouvernemental.

Dominer ne signifie pas nécessairement mettre en œuvre une dictature militaire; ce qui est une attitude effrayante, et complètement incohérente avec la notion de démocratie libérale. Mais être dominant pourrait aussi signifier avoir une influence dans les affaires internes, économiques, et internationales ainsi que dans les affaires publiques.

Dans les cas où il peut être dit qu'une question de politique intérieure a été décidée d'une façon particulière à cause de quelque chose que l'Armée soit a fait soit n'a pas fait, il peut être conclu que l'armée a exercé une influence dans cette société. Cependant, les motifs ont besoin d'être examinés avec attention. Le potentiel pour une intervention militaire «en douceur» ne provient pas nécessairement d'une faim de pouvoir. Au lieu de cela, il peut être attribué à quelque uns des plus hauts idéaux inhérents à la profession militaire: fournir la stabilité là où les institutions sont faibles ou immatures; sauver une nation d'elle-même; surmonter une impasse politique; empêcher le chaos; continuer la fourniture de services essentiels face au bouleversement social, etc.

Les exigences classiques pour la surveillance démocratique à propos du secteur de la sécurité sont liées à (1) : une démocratie consolidée et des arrangements constitutionnels et judiciaires efficaces pour accomplir un contrôle démocratique efficace.

La démocratie consolidée est un système politique dans lequel la démocratie, dans sa capacité en tant que système complexe d'institutions, règles, modèles de comportement stéréotypés, a été acceptée, de préférence à une autre alternative non-démocratique, par les parties

aux relations politiques et pas par les citoyens. Il peut être défini en utilisant trois paramètres: comportement, attitude, et constitutionnalité. Du point de vue du *comportement*, le régime démocratique dans un territoire donné est consolidé si aucune force nationale, sociale, économique, politique, ou institutionnelle n'attire des ressources considérables pour atteindre leurs objectifs à créer un régime non-démocratique ou un détachement fort de l'Etat.

En ce qui concerne l'*attitude*, le régime démocratique est un régime consolidé quand une partie considérable de la société, même en dépit de problèmes économiques de grande ampleur et d'une déception profonde envers le gouvernement, continue de penser que les procédures démocratiques et institutions sont des méthodes de gouvernement plus adéquates.

En termes de *constitution*, un régime démocratique est un régime consolidé lorsque les forces gouvernementales et non-gouvernementales ont la même ampleur étant accepté que les conflits doivent être résolus dans la structure des droits de la nation, des procédures et des institutions.

Il n'existe pas un seul type de démocratie consolidée. Elle peut développer et améliorer sa qualité en améliorant le niveau économique minimum accessible à tous les citoyens et en étendant la participation des gens dans la vie politique et publique du pays. A l'intérieur de la structure de la catégorie «démocratie consolidée» il existe un processus de développement, allant d'une démocratie aux paramètres de basse qualité à une démocratie aux paramètres de haute qualité. Pour la société Bulgare, cependant, qui en est seulement au début de son processus de consolidation de la démocratie, il est important que les conditions spécifiques et les exigences pour son succès soient clairement comprises.

Les conditions nécessaires qui doivent être présentes, ou ont besoin d'être créées pour consolider la démocratie sont: une société civile indépendante et viable; une société politique et une culture qui respectent les procédures gouvernementales; un consensus constitutionnel, que l'état démocratique incarne l'état de droit; un système d'administration publique capable d'être utilisé par, et responsable devant, la société démocratique. En bref, c'est un système de normes socialement et politiquement élaborées, d'institutions et de règles qui se situent constitutionnellement entre l'état et le marché. Aujourd'hui, 118 pays sur 193 dans le monde sont des démocraties. La plus grande part de la population mondiale vit dans ces pays: 54.8 %.

En tant que composante indiscutée de ce processus, il y a l'établissement de pré-conditions judiciaires et de gestion classiques pour un contrôle démocratique efficace sur les organisations du secteur de la sécurité et sur leurs activités. En principe, la liste des exigences consiste aux questions suivantes:

- Une division judiciaire claire de l'autorité entre les autorités politiques constitutionnellement formulées – ceci pour garantir la liste des contrôles et équilibres désignée par la formule constitutionnelle démocratique. particulièrement pendant la période de transition, en portant attention à la stratégie et la formulation politique, au contrôle et à la gestion politique (des ressources), aux pouvoirs émergents en crise et à l'autorité de présenter l'urgence ou le droit martial et de déclarer la guerre;
- La séparation des organisations de sécurité des trois domaines fonctionnels : sécurité étrangère, sécurité interne et lutte contre le terrorisme et le crime organisé – ceci doit être fait afin que les forces de sécurité dans leur entièreté ne constituent pas un «gouvernement» séparé ou un «état dans l'état»;

- Une capacité établie de direction politique civile et une bureaucratie institutionnelle spécialisée qui sert la direction civile – ceci doit être fait dans le but de créer des pré-conditions pour le développement et la mise en œuvre d'une politique efficace étant donné le contrôle décisif sur l'utilisation de la force ( la violence) et les ressources institutionnelles (y compris les promotions pour les rangs de haut commandement identiques) dans les mains de la direction de politique civile;
- Une surveillance législative des activités des organisations de sécurité officiellement formulée, institutionnalisée et régulièrement et efficacement exécutée a la fois dans l'aspect politique et professionnel – ceci doit essentiellement mais pas exclusivement être exercé au moyen du «pouvoir du porte-monnaie», qui (a) va au-delà d'une approbation sommaire (d'un tampon) de ce que l'exécutif propose, (b) engage, à travers des comités, les partis principaux d'opposition, et (c) est soutenu par un personnel parlementaire expert et une expertise «externe»;
- Des arrangements efficaces pour l'information publique et une surveillance démocratique du secteur de la sécurité responsable et exécutée – ceci doit être fait pour créer les conditions d'implication des institutions publiques et non-gouvernementales dans le développement du secteur de la sécurité et de son utilisation;
- Une surveillance judiciaire appropriée et indépendante (en accord avec les normes judiciaires internationales) des activités des politiciens et professionnels du secteur de la sécurité – ceci doit être fait pour avoir des garanties que la direction des forces de sécurité et son personnel doit agir seulement dans le cadre désigné par les droits et les normes internationales humanitaires;
- Des organisations du secteur de la sécurité bien établies, modernes et efficaces, un équipement adéquat, une formation fournie avec des ressources satisfaisantes – ceci pour équilibrer l'intérêt professionnel du personnel du secteur de la sécurité et pour garantir leur non-résistance et leur contribution à un contrôle démocratique amélioré;
- Un système développé et qui fonctionne de manière satisfaisante pour l'éducation et la formation sur les questions liées au contrôle démocratique sur les institutions du secteur de la sécurité – ceci dans le but de garantir un approfondissement de l'organisation des politiciens et des experts pour une capacité de suivi des organisations du système de la sécurité et de la société civile.

## Chapitre 5

### **La «Division du Travail» pour le Contrôle Démocratique, les Institutions d'Etat Législatives, Exécutives et Judiciaires et les Groupes de la Société Civile**

La claire différenciation des responsabilités et des droits entre les centres de pouvoir politique qui est liée à la division de la législation de travail représente un des ensembles capitaux (ensemble avec celles liées à l'établissement de la société civile et à la construction d'un corps professionnel à l'intérieur des services de sécurité) des pré-conditions de construction réussie de pratique du contrôle démocratique. Le système constitutionnel et la définition judiciaire de la

relation parmi les différents centres d'autorité ont un impact décisif sur le caractère et le tempo de construction des pratiques de contrôle démocratique. En Bulgarie, le pouvoir politique est distribué en accord avec la Constitution de 1991 parmi quatre institutions relativement indépendantes: le Parlement, le Gouvernement, le Président, et la Justice. Cette formule est assez commune en Europe. Cependant en Bulgarie elle est apparue comme résultat d'une table ronde qui a réalisé la «révolution de velours», renversant le socialisme totalitaire au pouvoir. Par conséquent, un équilibre a été recherché parmi ces centres. En ce qui concerne la sécurité, la défense et les forces armées, cet équilibre représente plus ou moins une parité plus qu'une distribution optimale de fonctions.

*Parlement – Président.* En Bulgarie il y a deux centres de pouvoir élus directement par le peuple – le Parlement et le Président. Cela les rend égaux en termes de pouvoir, ce qui veut dire que le Parlement n'exerce pas de contrôle sur le Président. Le Président en tant que chef d'Etat, signe les traités, nomme les généraux et amiraux des Forces Armées et des Services de Sécurité, approuve les projets de défense stratégique, etc. Toutes ces fonctions sont des éléments de la gestion stratégique de l'Etat, qui sont officiellement exclues du processus politique à cause du statut spécifique du Président. Et du fait qu'elles sont exclues de ce processus, elles ne peuvent pas être gardées sous le contrôle parlementaire.

La Constitution stipule exactement cette direction. Dans le but de garantir efficacement l'équilibre parmi les centres de pouvoir, la table ronde de 1990/91 a aussi placé les organisations du secteur de la sécurité parmi ces centres de pouvoir politique. Ainsi le Service National de Sécurité, (le contre-espionnage) et le Service de Garde Nationale (qui fournit la protection aux personnalités VIP et aux infrastructures comme les centrales nucléaires, les ministères, etc.) sont sous le contrôle direct du Président. Et comme le Président lui-même n'est pas sous le contrôle du Parlement, ses subordonnés sont aussi au-delà de ce contrôle. Etant donné que le Président n'a pas le droit de prendre des initiatives législatives, ces organisations n'ont pas de structure juridique qui leur soit propre.

*Président – Gouvernement.* La plupart des activités du Président sont basées sur les propositions gouvernementales, mais sa propre opinion sur les questions ne peut en aucun cas influencer le processus politique. Le problème réside dans le fait que le Président n'a pas d'appareil pour le soutenir à prendre des décisions. Son administration inclut plusieurs secrétariats du secteur de la sécurité – pour les affaires étrangères, la sécurité et la défense. L'expérience de la Bulgarie montre que dans la plupart des cas les problèmes émergent quand le Président et le Gouvernement représentent différents pouvoirs politiques. Dans un cas pareil les présidents ont plusieurs fois refusé de signer des décrets pour la promotion des généraux, ont généré des priorités de politique étrangère alternatives et ont même exprimé des affirmations contradictoires concernant la réforme et le développement des forces armées.

Au delà de cela, un autre problème se pose: il s'agit de la question du commandement et de l'autorité de contrôle en temps de paix, en cas d'urgence, en cas de crise et en temps de guerre. Selon la Constitution, le Président est le Commandant-en-Chef à la fois en temps de paix et en temps de guerre. Mais de nos jours, entre la paix et la guerre, il y a une période de crise, qui pourrait se révéler être de long terme plutôt que soudaine. La structure juridique et constitutionnelle actuelle ne fournit pas une réponse à une question complexe telle que le transfert de pouvoir d'un centre de pouvoir politique à un autre, comme c'est par exemple le cas dans les deux modèles différents de système politique de l'Allemagne et des Etats-Unis.

*Parlement – Gouvernement.* En Bulgarie le Cabinet est appuyé par le Parlement, mais on n'exige pas des ministres qu'ils soient Membres du Parlement (MPs). Ceci se reflète sur la qualité de la gestion à différents égards. D'une part, le lien entre le Cabinet et le corps exécutif est affaibli, le résultat étant plus d'expertise et moins de politique. Ceci devient évident lors du processus de rédaction des lois et de l'approbation de l'agenda pour leur adoption. Dans bien des cas les différentes priorités des MPs (à cause de leurs liens étroits avec l'électorat local) et les experts dans le Cabinet gèlent ou retardent l'adoption d'actes de Parlement cruciaux. D'autre part, c'est une façon de protéger le Cabinet de la *fracture* qui émerge habituellement dans le Parlement Bulgare même parmi la majorité.

*Les Ministres de la Défense et de l'Intérieur.* Les chiffres des Ministres de la Défense et de l'Intérieur sont le noyau pour établir et mettre en pratique un contrôle démocratique, la transparence et initier des réformes complètes de police ou de défense. D'un point de vue professionnel, les personnels de l'Armée et de la Police sont traditionnellement conservateurs lorsque des innovations de tel type ne sont pas encouragées. Les initiatives devraient venir des Ministres et de leurs cabinets politiques. Ils ont à la fois l'autorité et la responsabilité d'initier des actes juridiques et de fournir assez de transparence sur les problèmes professionnels qui permettent un engagement des médias et de l'institution de la société civile et une surveillance sur le secteur de la sécurité. Dans quelques cas, comme l'acte Nichols-Goldwater aux USA, des réformes professionnelles significatives peuvent être initiées par les membres du Parlement mais cependant, la mise en œuvre est dans les mains de la direction politique – autrement dit des ministères. Dans ce contexte le débat traditionnel porte sur la capacité des ministres – devraient-ils être de «purs politiciens» ou des «experts» sur le sujet?

Les Ministres sont la clé pour le contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité et les accords sur les passations de marché et l'acquisition – habituellement les dépenses les plus significatives de l'Etat particulièrement lors de la transition. Le défi principal d'augmenter la transparence dans les passations de marché de la défense fournit une claire compréhension de la relation entre les buts de sécurité nationale et les décisions d'acquisition. Le renforcement d'une planification de défense basée sur un programme cohérent et qui englobe tout éliminerait les processus de planification parallèles menant à des décisions non-coordonnées de passations de marché. La transparence est la pré-condition clé pour une prévention efficace des pratiques de corruption.

*Système Judiciaire – Gouvernement – Parlement.* La relation entre le système judiciaire, les pouvoirs exécutifs et législatifs comme triangle dans lequel les problèmes de contrôle démocratique sont initiés, régulés et accomplis est habituellement l'élément le plus faible particulièrement dans la période de transition. La bonne coordination en termes de buts communs, d'approches et d'emplois du temps fournira au pays un court périple vers une démocratie efficace et l'état de droit. La volonté opposée ouvre la porte à la corruption et à l'érosion de la mentalité et des pratiques de la jeune démocratie.

Le rôle de la Cour Constitutionnelle est plus spécifique. En ce qui concerne le contrôle sur les forces armées, les fonctions de la Cour Constitutionnelle vont bien au-delà de la surveillance de la légitimité constitutionnelle de la législation et des traités internationaux en relation avec la défense nationale. Dans bien des cas, les décisions de la Cour Constitutionnelle ont servi de précédent pour adopter des décrets dans la structure des forces armées. Ainsi, les questions concernant l'expédition de troupes Bulgares et de militaires dans des missions inter-

nationales à l'étranger, le déploiement de contingents militaires étrangers dans le pays et autres ont été résolues.

## Chapitre 6

### Principes/Standards du Contrôle Démocratique. Transparence Interne et Externe du Secteur de la Sécurité

Le «contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité» est généralement perçu en tant que subordination des forces armées et des autres organisations de sécurité à des corps politiques démocratiquement élus. Ceci signifie que le processus de décision sur la sécurité nationale et la défense doit être transféré à ceux qui ont la charge de la politique de la sécurité et de la défense d'un pays. La mise en œuvre de cette thèse est liée aux questions suivantes: comment le contrôle civil sur le secteur de la sécurité doit-il être accompli ? Quelles structures et procédures sont nécessaires pour cela et quel rôle doit être joué par les institutions d'état existantes – le chef d'état, le parlement, le gouvernement, ou les fonctionnaires du gouvernement civil du pouvoir exécutif?

Les principes politiques et judiciaires et les bonnes pratiques (standards) en établissant le contrôle démocratique doivent être résumés (Prof. Armin A. Steinkamm, 1998) en trois groupes. Premièrement, la constitution doit garantir que les corps civils ont le pouvoir final dans les domaines suivants:

- La prise de décision sur la guerre et la paix (la démocratie n'existe qu'au cas où les détenteurs du pouvoir élus par le peuple décident de la survie de la société d'une façon décisive);
- La gestion et le contrôle de l'Armée, de la Police, des Services de Renseignement et des autres organisations du secteur de la société (la première règle de la régulation du secteur de la sécurité et de la société (civile) est que le pouvoir exécutif (élu) applique son dernier mot sur où, quand et comment l'armée et la police seront utilisées. Dans le but d'empêcher une interprétation incorrecte, l'autorité de commandement doit être, en instance ultime, exercée par une seule personne (ainsi la délégation de l'autorité de commandement du chef de l'état, et en même temps le ministère de la défense est constamment surchargé de problèmes);
- La compétence à définir le genre d'organisations du secteur de la sécurité, leurs structures et taille doit être réservée aux détenteurs civils du pouvoir – et non aux professionnels.

Deuxièmement, le contrôle démocratique doit aussi avoir ses limites. Dans les trois domaines mentionnés les détenteurs civils du pouvoir seraient sujets à une critique légitime s'ils prenaient des décisions sans les conseils d'officiers et de professionnels. Cela s'applique en premier dans le cas où la partie civile a seulement peu de connaissance militaire professionnelle. Les conseils d'officiers expérimentés sont ainsi significatifs pour l'efficacité de la politique de sécurité et de défense – ceci ne veut pas dire que les conseils sont toujours corrects, ou qu'ils doivent être suivis. La mission des services militaires et de sécurité est de défendre la société et la démocratie, pas de la créer. En particulier, les soldats ne doivent pas faire partie du pro-



cessus gouvernemental. Les citoyens dans la démocratie sont conscients de la nécessité de l'armée – en cas de besoin, c'est l'instrument majeur pour préserver la liberté. L'armée doit ainsi être efficace, disciplinée et obéissante et prête à mourir pour la défense de leur pays. Les missions de l'armée ne peuvent pas être la base de la société.

Troisièmement, l'efficacité du contrôle démocratique doit être assurée par les structures politiques d'état sur une base juridique-constitutionnelle.

- La structure du pouvoir d'état doit assurer que l'autorité sur l'armée est divisée entre les pouvoirs exécutifs et législatifs. Aucun d'entre eux ne peut exercer un contrôle complet parce que ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif ne doit être capable d'utiliser l'armée contre l'un ou l'autre. L'armée doit obéir aux deux et les deux doivent coopérer dans les affaires liées à la défense et à la sécurité. Des lois appropriées doivent assurer cela.
- L'armée et la police font partie du pouvoir exécutif. Le gouvernement propose la politique de défense et le budget. Ceci se fait par l'intermédiaire du ministère civil soutenu par la bureaucratie civile qui a des connaissances de questions militaires ce qui est nécessaire pour gagner la confiance du commandement militaire.
- Un personnel civil bien informé et éduqué est nécessaire. Les liens de loyauté des officiers sont si forts que les officiers civils ne peuvent entièrement compter sur eux en tant que seuls conseillers (C'est aussi la raison pour laquelle une disposition appliquée aux USA stipule que les soldats actifs ou retraités ne peuvent devenir secrétaires de défense que dix ans seulement après la fin de leur service actif.). Le gouvernement doit établir des institutions, où les officiers et les fonctionnaires étudient ensemble. Plusieurs pays ont eu un nombre de praticiens et théoriciens militaires distingués, mais presque pas d'experts civils éduqués instruits au niveau académique. L'isolement des soldats d'une étude de la sécurité nationale et l'accent qui a été mis sur les études de la guerre ont rendu la tension entre les officiels civils et militaires des ministères de la défense et des affaires étrangères plus profonde. Mais il reste que les officiels civils doivent conseiller le gouvernement.
- Le pouvoir exécutif mais aussi le pouvoir législatif doivent avoir à leur disposition un personnel qualifié d'experts pour prendre des décisions sur des questions liées à l'armée. Les Membres du Parlement ont besoin d'experts non seulement pour le contrôle parlementaire mais aussi pour établir le budget pour lequel le pouvoir législatif est responsable.

En plus des autorités d'état, responsables pour le contrôle civil de l'armée, les dispositions politiques et sociales doivent être prises en soutien au contrôle civil de l'armée. Les dispositions critiques entre elles sont les suivantes:

- Les éléments les plus importants pour l'ordre dans l'état sont la constitutionnalité et l'état de droit. Ceci ne signifie pas simplement que l'état par sa constitution fixe et garantit l'ordre juridique. Cela veut dire aussi la garantie de certains principes juridiques d'état, dans les démocraties occidentales historiquement développées, comme la division susmentionnée du pouvoir, la garantie des droits individuels fondamentaux, le lien de la législation avec l'ordre constitutionnel, et le lien du pouvoir exécutif et judi-

ciaire avec la loi et le droit. Mais ceci est insuffisant si la législation produit des lois et l'exécutif les applique. La constitutionnalité et l'ordre juridique doivent être soutenus par la population et exigés de façon permanente par les médias et un ordre d'organisations. La constitutionnalité et l'état juridique découragent les soldats d'interférer dans la politique. Une réponse à la même question est considérablement différente dans le cas où la constitutionnalité, les garanties des droits civils et la liberté de la presse sont développées dans les anciens pays communistes et selon la manière dont le système d'éducation, les médias, et les organisations de la société civile les soutiennent.

- La seconde, assez substantielle, institution démocratique du contrôle démocratique de l'armée est la «force civile». Le terme inclut les membres de la milice ou les réservistes qui sont «deux fois des citoyens» comme Winston Churchill l'a dit une fois. Ces soldats s'identifient moins à l'armée qu'à la partie de la société civile. Pendant la crise, ils sont un contrepoids important à l'armée, le contrepoids pour ne pas suivre les lois et l'ordre. Dans la vie de tous les jours, ils sont l'élément le plus important qui soutient l'intégration de l'armée dans la société.
- La troisième, c'est l'armée, qui peut et doit exécuter le contrôle démocratique sur elle-même. Cela rendrait la chose plus facile si l'armée elle-même adhéraient aux normes juridiques existantes, à ses droits et à ses devoirs, à son ordre de discipline et son ordre pour les plaintes et—quand le statut juridique le permet—aux régulations de la représentation de son personnel et de ses porte-parole. Le contrôle civil s'applique aussi aux principes du commandement (en Allemagne connu en tant que «Citoyen en uniforme» et «Innere Führung»). Le contrôle civil commence là où l'armée coopère avec les médias, les syndicats et autres organisations non-gouvernementales.

Section Deux

**Les Changements Conceptuels  
dans la Politique de Sécurité  
Nationale: Le Besoin Continu  
d'un Contrôle Démocratique du  
Secteur de la Sécurité**



La politique de sécurité nationale définit l'attitude du gouvernement dirigeant sur la sécurité et les moyens d'atteindre les standards de cette dernière. Ceci exige un processus appris des perceptions à propos des menaces et des besoins et des priorités, des décisions solennelles et responsables par l'état et la société sur une variété de questions internes et externes, en prenant en considération les valeurs juridiques et constitutionnelles internationales, principes et autres contraintes. Une fois définie, la politique de sécurité nationale sert comme orientation pour la doctrine de l'armée du pays et la stratégie de renseignement. La fin de la Guerre Froide et la lutte contre le terrorisme ont provoqué des changements substantiels dans les concepts de politique de sécurité nationale et des politiques autour du monde. Cependant, le contrôle démocratique du secteur de sécurité est resté un besoin invariable qui a aussi exigé de l'adaptation et des réajustements.

### Partie III

---

## LE PROCESSUS DE FORMATION, DE DÉFINITION, DE MISE EN ŒUVRE ET D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURITÉ

La *formation* de la politique de sécurité nationale est une responsabilité de priorité pour le gouvernement dirigeant. Dans le processus de son développement, cependant, les institutions du gouvernement peuvent et doivent «exploiter» au mieux le potentiel expert national—des experts académiques, gouvernementaux et non-gouvernementaux, et dans la mesure où ils considéreraient cela acceptable—des experts étrangers. L'implication des commissions compétentes des parlements nationaux à modeler la politique de sécurité nationale fournit une expertise additionnelle, équilibrant les opinions contradictoires éventuelles des représentants dirigeants et de l'opposition et une évaluation critique quant au niveau de réflexion des besoins et intérêts nationaux.

La *définition* de la politique de sécurité nationale a une importance clé pour le processus entier de gestion dans ce domaine de gouvernement jusqu'à la phase de prise de décision. Tout commence avec l'adoption du document fondamental de la politique de sécurité nationale – le «concept», la «stratégie», etc. Sa confirmation par le parlement national se passe à l'intérieur de la structure des programmes politiques des partis et dirigeants vainqueurs et des coalitions.

En tout cas le document de politique de sécurité nationale—peu importe comment il serait nommé—doit déclarer clairement les menaces et risques dont il faut préserver la société et les gens et quelles valeurs font partie de ce système protecteur. Une claire définition de ce qu'est la sécurité est accordée au gouvernement en charge et doit être fournie dans le document de sécurité stratégique. Une partie du processus de décision de sécurité nationale est la redéfinition des menaces et des risques et les éléments additionnels au concept même de sécurité qui doivent être ajoutés avec le temps.

La politique de sécurité nationale doit refléter l'approche conceptuelle traitant des menaces et risques ainsi que des instruments juridiques et institutionnels – nationaux, étrangers et in-

ternationaux qui devraient être appliqués pour faire face à la tâche de neutraliser les menaces. L'adhésion à des alliances est d'une signification capitale à cet égard.

Au cœur des instruments qui devraient être à la disposition des gouvernements pour faire face aux défis de sécurité se trouvent les institutions de sécurité nationale et, particulièrement, par tradition – les forces armées. La philosophie changeante, les rôles et missions des différentes composantes du secteur de la sécurité nationale sont une question clé de la politique de sécurité nationale.

La phase de prise de décision inclut la dimension des implications économiques et financières du fait d'adopter une politique de sécurité nationale particulière. La question est cruciale pour que la politique soit partie intégrante de la pratique de perception d'impôts. Le contribuable est à la fois la cible et la source d'existence de la politique de sécurité nationale. Les parlements nationaux ont une influence spécifique dans le processus d'appropriation de budget. Un parlement démocratique mûr exerce cette influence par le biais de commissions spécialisées et de ses meetings pléniers; sur le budget dans son ensemble et sur les éléments individuels de la politique de sécurité nationale. Le cycle du budget de la défense devrait fournir dans les bons délais une opportunité pour un examen transparent par le public.

Un critère fondamental pour l'orientation de la politique de sécurité nationale est l'impact qu'elle a sur la politique étrangère du pays, sur ses engagements internationaux, ses obligations et son image. Une attention spéciale à cet égard doit être portée sur les répercussions régionales de la politique de sécurité d'un pays.

La phase de mise en œuvre devrait matérialiser les intentions de la politique de sécurité nationale, rassemblant les fins et les moyens de la stratégie correspondante. Beaucoup d'institutions d'état – ministères, agences et départements, une multitude de lois de sécurité nationale et autres documents doivent être efficacement mis en action pendant cette phase. Ceci exige une stratégie détaillée et globale d'engagement d'une manière comprenant de nombreux acteurs et domaines de la sécurité. Un défi particulier aujourd'hui et dans les années à venir est la réalisation d'un effort synchronisé et harmonisé des différentes composantes du secteur de sécurité – armée, police, renseignements, gardes-frontières et gardes-côtes, douanes et diplomatie en faisant face aux toutes nouvelles menaces de sécurité comme le crime organisé, le trafic de drogue, le trafic humain et des armes et le terrorisme. Ce n'est pas une question facile, ceci exige de surmonter les inclinations professionnelles traditionnelles et les réflexes, mais ne pas le faire compromettrait les buts et intérêts de la politique de sécurité du pays. Le rôle des parlements dans cet aspect est en train de grandir non seulement du point de vue de la dépense efficace de l'argent du contribuable, mais aussi à partir de la perspective de l'efficacité démocratique. La restriction de certaines libertés des citoyens pendant la lutte contre le terrorisme exige un contrôle parlementaire qui garantirait de préserver cette activité à l'intérieur de contraintes démocratiques.

La phase de prise de décision devrait inclure l'évaluation périodique ou *révision* de la mise en œuvre de la politique de sécurité nationale. Cette exigence de la société démocratique est une garantie pour l'efficacité du système de sécurité nationale et une façon de garder sous la surveillance démocratique ceux à qui on a accordé un pouvoir supplémentaire. La révision régulière de la politique de sécurité nationale inclut un rapport périodique sur les affaires d'état dans ce domaine par le gouvernement et ses institutions de sécurité compétentes (des rapports annuels de la branche exécutive du parlement, livres blancs, etc.). La branche législative

peut utiliser l'expertise des agences nationales d'audit – sur une base globale ou un cas spécial. Les représentants de la société civile experts en sécurité sont aussi éligibles pour accomplir des études et évaluations qui seraient rapportées à un plus large public national et international. Le principe de transparence est d'une importance clé dans les activités de cette phase du processus de prise de décision de la sécurité nationale.

## Chapitre 7

# Exigences Fondamentales à la Définition de la Politique de Sécurité Nationale du Pays: Les Facteurs Nationaux et Internationaux qui Déterminent le Processus. Problèmes du Contrôle Démocratique du Processus et Rôle des Différents Acteurs «de Contrôle» – L'Etat, la Société Civile, et les Médias

## Facteurs Nationaux et Internationaux

Les facteurs nationaux qui influencent le processus de la définition de la politique de sécurité nationale d'un pays pourraient être classés en trois groupes principaux: a) environnement de sécurité nationale; b) menaces internes et externes à la sécurité nationale et leur évaluation, etc.) intérêts, buts et principes de la sécurité nationale.

L'environnement de sécurité nationale dépend de plusieurs questions. Premièrement, c'est le niveau de stabilité politique et de la capacité de l'administration publique. La maturité de l'élite politique et du public détermine le niveau de stabilité politique. La réalisation de grande signification de la sécurité nationale est un facteur motivant et dissuasif dans une société politiquement mature et responsable. Comme l'état et les niveaux régionaux d'organisation de la société influencent pratiquement la mise en œuvre des fonctions des institutions responsables, le niveau de capacité et d'efficacité administrative est crucial pour la réalisation de la stabilité politique. Deuxièmement l'ordre juridique et la lutte contre la criminalité est une autre question clé. L'état de l'environnement de sécurité nationale est directement proportionnel à l'existence et à l'efficacité de l'ordre juridique. Le niveau de criminalité influence aussi fortement l'environnement de sécurité nationale. Troisièmement, l'état des systèmes économiques, financiers et sociaux modèle fortement l'environnement de sécurité nationale. Quatrièmement, l'énergie et le potentiel de formation sont des facteurs essentiels qui définissent l'état de l'environnement de sécurité nationale. Cinquièmement, l'existence, la stabilité et l'efficacité de la critique pour l'infrastructure du pays constituent un ingrédient majeur de l'environnement de sécurité nationale. Et enfin, l'état de l'écologie complète l'image de l'environnement de sécurité nationale.

Les menaces internes et externes et le système de leur évaluation sont des facteurs nationaux clés. La capacité à percevoir, trouver et suivre des menaces et risques nouveaux et existants est un problème fondamental pour n'importe quel système de sécurité nationale. Etre en retard dans le fait d'évaluer le niveau d'une menace particulière à la société et à l'état peut avoir des conséquences tragiques ou dramatiques pour la sécurité d'un pays. Les nouveaux défis et risques, provenant des processus de globalisation, des instabilités régionales et des conflits, du terrorisme, des états défaillants, de la migration illégale, de la criminalité transfron-

talière, particulièrement du trafic de drogue, d'êtres humains et d'armes, de l'extrémisme politique et religieux, exigent tous une compétence professionnelle supérieure et une prise de conscience publique. La tâche devient encore plus difficile si le système de sécurité nationale doit aussi s'occuper des problèmes de transition d'un état moderne à un état post-moderne, avec l'économie dite «grise», la corruption et les problèmes démographiques.

Une étape cruciale dans la définition de la politique de sécurité nationale est la formulation des intérêts de sécurité nationale, des buts et des principes. La formulation des intérêts a une signification décisive. Ils sont modelés sous l'influence entière et les limites systémiques des facteurs nationaux et internationaux. Les obligations juridiques internationales d'un pays sont des facteurs prioritaires, influençant la définition de l'intérêt de sécurité nationale. La Charte des Nations Unies est la source de base des normes et principes juridiques internationaux impératifs dans le domaine de la sécurité que tous les membres de l'organisation ont l'obligation de respecter et de mettre en œuvre. Les autres Traités internationaux qui ont une fonction de définition pour les intérêts de sécurité nationale sont les traités de droit international humanitaire qui régulent n'importe quel conflit armé (les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles additionnels de 1977); les traités internationaux qui traitent de la régulation des différents types d'armements (Convention sur les Mines antipersonnel, etc.); les accords internationaux de nature politique ou juridique, créant des organisations régionales, s'occupant de questions de sécurité (l'OSCE, le Traité de l'UE etc.), et les accords régionaux de coopération militaire et d'assistance de défense mutuelle (Traité de Washington pour l'OTAN, accord de Partenariat pour la Paix, etc.). Sur la base de ces traités et accords les états ont l'obligation de suivre certains principes de comportement international et des engagements qui garantiraient le renforcement de la sécurité régionale et internationale. Les pays concluent des accords bilatéraux pour l'amitié, la coopération militaire et l'assistance. Les intérêts de la sécurité nationale ont un ordre de classification différente dans différents pays mais généralement ils pourraient être vitaux, stratégiques et essentiels. Les buts pourraient être de courte, moyenne ou longue durée.

### **Le Contrôle Démocratique du Processus de la Définition de la Politique de Sécurité Nationale par l'Etat, la Société Civile et les Médias**

Les ministres responsables en tant que représentants du cabinet dirigeant accomplissent le contrôle démocratique civil par le pouvoir exécutif sur le processus de détermination et de formulation de la politique de sécurité nationale. Ils peuvent utiliser différentes formes d'assistance en exécutant le processus, incluant le fait de chercher le conseil des représentants de la société civile. Cependant, les partis qui les ont nommés portent une responsabilité morale spéciale sur le problème.

Le rôle individuel des ministères de sécurité nationale, des agences, des services ou départements est de fournir un contrôle professionnel interne qualifié sur le processus de formation de la politique de sécurité nationale (et de sa mise en œuvre et de son évaluation). Le sang-froid des soldats de la sécurité nationale est aussi significativement important.

Les Parlements ont une position clé dans le système entier du contrôle démocratique du processus de définition de la politique de sécurité nationale. Ils doivent logiquement lier les fins et les moyens des documents stratégiques et des doctrines dans ce domaine. L'évolution des différents problèmes dans le domaine de la sécurité nationale pourrait être une raison pour re-



considérer la politique existante et les documents pertinents à l'initiative du Parlement. La fonction de la législation et de la ratification de traité dans le domaine de la sécurité nationale appartient uniquement au Parlement. Les parlementaires ont le droit d'exiger une implication à des phases antérieures de la rédaction d'un traité international, surtout – dans le processus de négociation. Les parlementaires peuvent et doivent aussi s'impliquer largement dans leur activité de surveillance démocratique.

Le rôle de la société civile et de ses institutions expertes est devenu indispensable pour mettre en œuvre le contrôle démocratique civil sur le processus de politique de sécurité nationale dans les démocraties établies. Ceci est venu du besoin d'augmenter la démocratisation de la société et de traiter de la complexité grandissante des questions de sécurité, exigeant des compétences additionnelles et des évaluations professionnelles. Les exigences et attentes du public que leurs fonds fournis à l'état seraient dépensés de la façon la plus efficace est une raison fondamentale pour les représentants de la société civile d'avoir leur avis sur la question de la définition de la politique de sécurité nationale. Ainsi des sociétés civiles vibrantes, typiques des démocraties établies, garantissent que les questions de sécurité nationale de l'état ne deviennent pas un domaine pour des groupes sélectionnés de personnes. A part les experts des instituts académiques de réflexion, les activistes des droits de l'homme et des ONG politiques se démènent pour être impliqués dans le processus de modelage de la politique de sécurité nationale. Leur implication dans ces problèmes de forces armées, de police, de services de renseignement et autres institutions du secteur de sécurité est une réalisation pratique du principe de transparence du secteur de la sécurité dans une société démocratique. Les institutions de la société civile peuvent être productrices d'information analytique de nombreuses questions de sécurité nationale, former le public, informer le public international à propos de la politique de sécurité nationale du pays, soulever d'importantes questions de sécurité pour la discussion publique et experte, ajouter à la capacité du parlement à gérer les processus du secteur de la sécurité, fournir différentes opinions sur les mêmes questions de sécurité aux parlements, fournir une évaluation de la mise en œuvre de la politique de sécurité nationale, etc.

Les médias jouent un rôle clé dans n'importe quelle société démocratique. Ils donnent l'opportunité de processus de décision averti de la sécurité nationale. La surveillance de toutes les branches du pouvoir a lieu grâce aux capacités du «quatrième» pouvoir – les médias. La sécurité des journalistes, y compris de ceux qui contribuent aux problèmes de sécurité nationale est un «devoir» pour la liberté de la presse. Une législation stricte sur l'accès des différents types d'information est un trait principal des démocraties établies qui fonctionnent. Bien sûr, les nouvelles fournies par les médias doivent remplir certains critères comme la vérité, la précision et la justesse. Le «droit de savoir» – un droit fondamental dans une société démocratique est largement garanti grâce au travail efficace des médias. Les parlements ont un rôle clé pour fournir un fonctionnement efficace des médias démocratiques. Cependant, les organisations professionnelles des médias ont aussi un rôle décisif pour placer la profession dans la question de la société démocratique et de l'état. Sensibiliser sur les questions de sécurité nationale est une tâche permanente pour les représentants des médias qui sont volontaires à traiter de ces sujets. Les médias jouent un rôle majeur dans l'information du public sur le budget sur la sécurité nationale. Le travail commun avec les représentants de la société civile et avec les experts académiques est une pratique normale pour les démocraties développées.

Les gagnants dans ce concours d'idées, d'opinions, d'évaluations sur les questions de sécurité, canalisées par les médias, représentant le gouvernement, les parlementaires, les académiciens et les opinions des experts d'ONGs sont à coup sûr la société et l'état.

## Chapitre 8

### **Les Femmes dans l'Armée, le Secteur de la Sécurité et les Agences de Renseignement et dans les Institutions qui mettent en œuvre le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité**

L'égalité des genres en relation avec les problèmes de sécurité a gagné l'attention du public au cours des dernières années. D'un côté il y a la question de la majorité la plus affectée de personnes dans les conflits armés – les femmes, et de l'autre l'égalité des hommes et des femmes en travaillant pour un monde plus sûr. La perspective des genres sur les problèmes de sécurité porte aussi un motif de «bonne gouvernance»: les aptitudes des femmes à se concentrer et à apporter des solutions aux problèmes de sécurité humaine doivent être utilisées pour le bénéfice de la société. Le genre «traditionnel» est une pratique établie des Nations-Unies d'atteindre de meilleurs résultats sociaux en évaluant les conséquences d'une activité ou de l'autre sur les hommes et les femmes. De plus, le respect des droits de la femme incluant les institutions du secteur de la sécurité est une exigence constitutionnelle dans tous les pays démocratiques. Ainsi, la participation des femmes à tous les niveaux de la prise de décision de la sécurité nationale dans tous les domaines de fourniture de la sécurité nationale d'un pays est un principe essentiel des sociétés démocratiques.

Une attention spéciale est exigée pour les rôles des femmes dans les conflits modernes et les développements post-conflits. Aujourd'hui, les femmes font non seulement partie des opérations de renforcement de la paix, mais aussi des activités de maintien de la paix. L'implication des femmes dans le planning des opérations de soutien de la paix et dans le commandement des activités de réhabilitation post-conflit est toujours un problème inadéquatement traité. La Résolution 1325 du Conseil de Sécurité (2000) souligne que les femmes sont souvent victimes de la violence et des viols et utilisées comme instruments dans la guerre, mais leur rôle en tant qu'actrices pour traiter les conflits, dans le maintien et la construction de la paix doit être amélioré. C'est pourquoi la Résolution recommande que les problèmes de genre soient considérés dans les phases de planification des opérations, dans les législations nationales et la rédaction de traités internationaux.

Les femmes ont prouvé qu'elles jouent un rôle créateur et majeur dans la réalisation et la mise en œuvre des affaires internationales et de la politique étrangère des états – une condition fondamentale pour encadrer les relations de sécurité dans le monde contemporain. Beaucoup de femmes ont passé avec succès les tests des dirigeants des ministères des affaires étrangères et de la défense et des agences de renseignement. Cependant, leur nombre est faible et le fait de nommer une femme ministre ou sous-ministre de la défense est un phénomène rare. L'implication des femmes dans les forces armées et les services de renseignement est devenue commune et routinière pour beaucoup de pays. En 2001 aux Etats-Unis, les femmes constituaient environ 14 pour cent des forces militaires totales en Hongrie – environ 9.5 pour cent, en Pologne, Turquie et en Italie – environ 0.1 pour cent, Grèce – environ 4 pour cent, et au Royaume-Uni – environ 8.1 pour cent. Les problèmes de genre sont liés à des pro-

blèmes tels que: les moyens de formation pour les hommes et les femmes dans l'armée, la police, la régulation de certains aspects de la sexualité dans le comportement et les habitudes, les exigences de discipline, la question de la maternité et de la paternité.

Le nombre des femmes dans la sécurité nationale et les commissions de défense des parlements est généralement faible et elles occupent rarement le poste de président ou vice-président. Les Parlements et leurs commissions compétentes sont les facteurs les plus puissants du contrôle démocratique civil dans une société démocratique et le changement de proportions sur les questions de genre dans le secteur de la sécurité devrait être actionné par l'exemple des organismes législatifs. Les Membres des parlements, y compris les femmes MPs doivent réaliser que c'est une norme démocratique d'être impliqué sur un pied d'égalité en tant qu'expert compétent pour mettre en œuvre les fonctions de supervision du secteur de la sécurité et que ce n'est pas seulement un «travail d'homme».

La meilleure situation de genre se trouve dans les organisations de la société civile et les médias. Cependant, les groupes de réflexion compétents et actifs, les ONGs de femmes, et les journalistes femmes doivent toujours prouver le rôle efficace de l'égalité des genres en s'occupant des problèmes de sécurité.



Section Trois

**Structure Constitutionnelle et Juridique  
des Relations Civilo-militaires  
et du Contrôle Démocratique  
du Secteur de la Sécurité.**

**Ce qu'est le Secteur de Sécurité:  
Armée, Police, Gendarmerie,  
Garde-Frontières/Garde-Côtes,  
Services de Renseignement,  
Organisations de Sécurité Privée.**



La base conceptuelle de la structure constitutionnelle, juridique et procédurale des relations civilo-militaires et du contrôle démocratique du secteur de la sécurité a été prise en considération par le Code de Conduite de l'OSCE. Les pays qui acceptent et suivent le Code de Conduite ont déclaré que,

Les Etats participants considèrent le contrôle démocratique de l'armée, du paramilitaire et des forces de sécurité internes ainsi que des services de renseignement comme étant un élément indispensable de stabilité et sécurité. Ils feront avancer l'intégration de leurs forces armées comme expression importante de démocratie.

La structure devrait aussi refléter les arrangements institutionnels et politiques spécifiques de chaque pays particulier. Dans le cas de la Bulgarie ils pourraient être analysés en approchant les relations à deux niveaux. Le premier couvre la légitimisation et l'institutionnalisation du contrôle civil, et inclut les lois, ordonnances, et actes réglementaires adoptés dans les domaines de la défense et des forces armées, ensemble avec les structures organisationnelles et les mécanismes de contrôle construits. Le deuxième est socio-culturel, et est déterminé en partie par la culture politique des trois éléments des relations civilo-militaires: l'élite politique, la profession militaire, et les citoyens.

Dans la dernière décennie la Bulgarie a voyagé sur le chemin de la démocratisation des relations civilo-militaires en compagnie d'autres pays de l'Europe de l'Est. La dépolitisation de l'armée a été exécutée et un organisme politique de gouvernance du Ministère de la Défense a été établi. Un nouveau statut social de l'armée, adéquat à la fois à la spécificité du travail et aux principes de construction d'une société démocratique, a évolué. Indubitablement, les critères pour l'adhésion à l'OTAN et à l'UE ont des rôles d'organisation, de direction et de stimulation importants dans le développement des politiques pour l'établissement d'un contrôle démocratique sur l'armée.

L'existence de lois modernes et d'institutions démocratiques, cependant, est seulement une pré-condition pour un contrôle civil efficace. Si un tel contrôle doit être réalisé pleinement, cela dépend beaucoup de la maturité de la culture politique, des politiciens, et de la société elle-même. Ce n'est pas un hasard que la littérature spécialisée des dernières années mette l'accent sur les dimensions omniprésentes de la culture des problèmes de transition démocratique. Cela devient de plus en plus évident que le fait d'emprunter la loi, d'adapter les institutions et d'appliquer des règles externes pour les relations civilo-militaires de pays aux cultures démocratiques développées ne mène pas nécessairement à une restructuration *automatique* en termes de valeurs, d'aptitudes psychologiques et de comportement politique dans les sociétés post-totalitaires.

La raison à ceci tient dans les traits spécifiques de la culture politique en question et dans les conditions qui ont un impact sur son fonctionnement (Dr. Velichka Milina, 2003).

- *La culture politique* caractérise le niveau qualitatif auquel les relations politiques fonctionnent. Elle inclut des connaissances politiques et des valeurs, et des modèles durables de comportement politique. Une des «lois objectives» auxquelles cette action est sujette est celle de l'effet culturel inertiel. Cette loi suggère que chaque génération politique hérite de la précédente d'un certain volume de connaissances, de valeurs, et de modèles comportementaux. Une période de transition tendrait à voir l'endurance des valeurs et des modèles comportementaux dans les relations civilo-

militaires qui sont typiques de la société totalitaire: la nature monologique de la communication, la persistance de peurs idéologiques, la tendance à placer les intérêts d'un groupe (social, collectif, ou politique) au-dessus des intérêts nationaux, etc.;

- Le déterminisme culturel met l'accent sur les rôles de la tradition et des traits ethno-psychologiques pour le fonctionnement de modèles durables de comportement politique. Les attitudes essentiellement nihilistes envers les institutions, les politiciens, et la loi qui sont traditionnelles pour les Bulgares au niveau d'une prise de conscience quotidienne rendraient les efforts transitionnels dénués de sens. En même temps, les attitudes positives et les traditions qui assurent le haut prestige des forces armées Bulgares pourraient contribuer à la restructuration relativement indolore des relations entre les sphères civilo-militaires. Depuis la fin du dix-neuvième siècle, on peut soutenir que l'Armée a été une institution profondément attrayante pour les plus sincères patriotes, un groupe qui peut être décrit comme ceux perçus comme les hommes et les femmes bulgares les plus dignes. Le prestige de l'armée est venu avant tout de leur contribution à l'accomplissement des buts nationaux dans de nombreuses conditions historiques. Dans la société Bulgare, on tient pour conviction, que les buts soient ou non réalisés, que l'armée a toujours accompli son devoir.

L'approche de l'OSCE sur les relations civilo-militaires a été formulée peu après que la transition vers la démocratie ne devienne un processus dominant en Europe de l'Est. Plus tard, le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est a montré que le secteur de la sécurité comprend ces institutions d'état chargées d'assurer la sécurité de l'Etat et de ses citoyens et qu'ils ont autorité pour utiliser ou ordonner l'utilisation de la force, autant que ses structures civiles, qui sont responsables pour leur gestion et leur surveillance. Ceci inclut par conséquent les forces militaires et paramilitaires, les services de renseignement, les forces de police, les gardes-frontières et gardes-côtes et même les services douaniers, les systèmes judiciaire et pénal et les structures civiles qui sont responsables de la gestion et de la surveillance de telles fonctions.

Le concept du secteur de la sécurité a été créé dans le but d'aider les pays en transition à conceptualiser mieux et à créer des réformes de défense, de police et d'autres «services spéciaux» (RSS). Une des définitions de travail pour un secteur de sécurité est celle du Centre de Genève pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées qui traite de la totalité des institutions et des processus pour apporter la sécurité nationale, sociale et individuelle. En accord avec cela, le secteur de la sécurité correspond à la totalité des institutions et des processus qui fournissent la sécurité nationale, sociale et individuelle en tant que bien public. Sur un fond de division bulgare spécifique du pouvoir politique et lié à cette division des organisations de sécurité, le contenu suivant du «secteur de la sécurité» pourrait être adressé:

- Subordonnés au Ministère de la Défense: l'Armée Bulgare (nom traditionnel pour les Forces Armées) comprenant la Police Militaire, les Services de renseignement et d'Information militaire;
- Subordonnés au Ministère de l'Intérieur: Le Service National de Sécurité (contre-espionnage), le Service National de Police, de Gendarmerie (force paramilitaire avec des fonctions de police), Service National de Police aux Frontières (contrôle des frontières terrestres et maritimes), Service National pour Combattre le Crime Orga-



nisé, et Service National de Sécurité d'urgence et du Feu;

- Subordonnés au Président de la République: Le Service National de renseignement (renseignement étranger), et Service de la garde Nationale (pour garder les VIP et objets civils importants).

Une série détaillée de critères pour l'évaluation de la performance devrait être débattue et approuvée pour réformer et développer le secteur de la sécurité. Le paradigme de cette série devrait être que, alors que ces institutions devraient être efficaces à réaliser leur devoir, elles devraient le faire sur une base de stratégies de défense et de sécurité nationale bien considérées, être sous contrôle démocratique, et opérer sur la base de projets, programmes et budgets réalistes, crédibles et abordables.

Ce qui est vraiment important est la série et les définitions de critères pertinents, utiles et compréhensibles. Les critères devraient donner aux acteurs un contrôle démocratique et un instrument pour des décisions et analyses objectives. Dans ce but, une série de critères pourrait être créée sur la base de documents acceptés mutuellement ou officiellement convenus comme *le Code de Conduite de l'OSCE* et les critères du Partenariat pour la Paix de l'OTAN venant de *l'Etude de l'Elargissement de l'OTAN* (1995) et aussi des listes de contrôle répandues comme présentées par les érudits et les experts comme Chris Donnelly, Marco Carnovale (*NATO Review*, March 1997), Jeffrey Simon (*Joint Force Quarterly*, 2000), l'amiral Henry Gaffney (Centre pour les Analyses Navales, *Papier Professionnel*, 1996) et autres comme le Centre pour le projet d'Etudes Européennes de Sécurité à partir de 2001, intitulées *Organisation des Défenses Nationales pour l'adhésion à l'OTAN – La dimension non examinée de la Préparation à l'entrée des Aspirants* (ici les critères sont intégrés dans le test appelé «Carnovale-Simon»).

## Partie IV

### LES NORMES JURIDIQUES ET LES INSTITUTIONS FOURNISSANT LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ DANS UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE

L'établissement de l'état de droit est au cœur même d'une transition réussie vers une consolidation de la démocratie. L'adoption et la mise en application d'actes juridiques tels que la Constitution, sont d'une importance centrale pour l'état de droit. La transformation d'un ensemble de séries d'institutions d'état pour servir l'état de droit, plutôt que des agences de répression est une des pré-conditions significatives à la fois pour une transition réussie et une consolidation progressive de la démocratie. Alors qu'aucun modèle unique n'est offert, Simon Lunn (*Connections* no. 4, 2002) a résumé les meilleures pratiques pour la construction de pré-conditions pour un contrôle démocratique efficace sur les forces armées comme suit:

- Des mécanismes juridiques et constitutionnels qui clarifient les relations entre le chef d'état, le gouvernement, le parlement, et les forces armées en termes de division de

l'autorité, du commandement, et de la subordination à la fois en temps de paix et transition vers la guerre;

- Un mélange approprié de personnel militaire et civil à l'intérieur du Ministère de la Défense pour assurer que l'expertise militaire est située dans un contexte politique et économique approprié;
- Une surveillance parlementaire efficace pour assurer la légitimité démocratique et le soutien populaire;
- Une transparence maximum et une ouverture, comprenant des instituts de recherche indépendants et des médias actifs et curieux;
- Des Forces Armées à l'aise avec leur rôle dans la société.

Concernant la définition du contrôle démocratique sur les forces armées et ses mécanismes, le concept a deux aspects. Une fois qu'il est compris comme «civil» dans le sens de «non-militaire», investi par les autorités d'état respectives. Dans d'autres instances – comme «civil» dans le sens de «non-étatique», dirigé vers les organismes d'état et les institutions, leur politique et leurs activités. Des insuffisances terminologiques similaires dans les documents conceptuels en plus des contributions théoriques, pourraient être surmontées avec réussite par l'examen des règlements juridiques.

L'absence d'une unique «loi sur les relations civilo-militaires» (ou d'une «loi sur le contrôle démocratique des forces armées») n'empêche pas la description de règlements juridiques sur les relations civilo-militaires car de telles provisions existent dans la Loi sur la Défense et les Forces Armées, la Loi sur le Service Alternatif, la Loi sur la Protection des Informations Classées et dans quelques autres.

## Chapitre 9

### **La Constitution, les Lois, la Division des Pouvoirs, la Société Civile et ses Institutions: Instruments Démocratiques Fondamentaux de «la Surveillance des Gardiens»**

La caractéristique la plus frappante du statut d'état est un paradoxe: la séparation des pouvoirs et la monopolisation de la force. N'importe quelle constitution démocratique moderne assure que le pouvoir législatif, en tant que celui qui fait les lois, est clairement séparé du pouvoir exécutif, en tant que celui qui exécute les lois. Avec l'état moderne, la société civile s'est donnée un outil de coercition qui assure à la population la sécurité contre à la fois les menaces externes et internes tout en leur donnant en même temps, l'opportunité de vivre en liberté et de se déterminer dans les frontières de la justice.

Pour réaliser ce but, l'utilisation de la force et des moyens de violence est monopolisée et concentrée dans les mains d'outils coercitifs de l'état – les forces de sécurité, telles que l'armée, la force de police, la police aux frontières et la gendarmerie, etc. Etant donnée la tâche de l'armée de protéger le pays essentiellement contre les menaces externes, le monopole de l'utilisation d'une large gamme d'instruments de force mortelle est entre les mains des forces armées. Comme ce monopole de force presque exclusif dote les forces armées du potentiel de dominer physiquement toutes les autres institutions et de prendre le contrôle politique

de l'état, un des plus vieux défis pour une société démocratique a continuellement été de comment subordonner les forces armées au commandement civil et à l'autorité; un problème qui a déjà concerné la Rome Antique. Ce fut le sénateur Juventus qui a soulevé la question au Sénat Romain, «*Quid custodit ipsos custodes?*» (Qui gardera les gardiens?)

La problématique est difficile parce qu'elle implique d'équilibrer deux intérêts vitaux et potentiellement en conflit. D'un côté, l'armée devrait être forte pour prévaloir dans la guerre, pour écarter les attaques et protéger la société contre les menaces externes et soutenir les forces de sécurité intérieurement quand les forces non-militaires sont submergées; d'autre part, la politique veut s'assurer que l'utilisation de la force soit un dernier recours et un moyen utilisé seulement quand elle est légitimée par les autorités politiques élues.

A la lumière des capacités militaires de prévaloir dans des circonstances exceptionnelles de conflit armé ou de guerre, la singularité et la particularité de l'armée sont des critères essentiels qui influencent les relations civilo-militaires. Même dans les conditions de modernité et les défis contemporains des sociétés, il y a un besoin continu pour les forces armées de rester à part de la société dans leur structure organisationnelle distinctive et leur culture militaire si elles veulent mener avec succès les tâches et les missions qui leur sont attribuées. Cette caractéristique distinctive rend même plus crucial le fait d'établir un contrôle politique civil sur l'armée et, en même temps, d'intégrer l'armée à un environnement social et politique.

Dans les sociétés civiles modernes la structure essentielle pour la position de l'armée dans l'état ainsi que les mécanismes pour le contrôle civil démocratique sur les forces armées sont exposées dans la Constitution. Le pouvoir politique de l'état moderne est divisé en trois branches: L'*Exécutif* (dirigé par le Président ou le Premier Ministre), le *Législatif* (habituellement exercé par l'Assemblée Parlementaire ou le Congrès avec une ou deux chambres), et le *Judiciaire*. Les règles strictes de la structure constitutionnelle et juridique fournissent un système de contrôle et d'équilibre qui est prévu pour assurer une gouvernance réussie. Selon la Constitution, les forces armées font normalement partie de l'exécutif et sont implantées dans le système de séparation des pouvoirs. Elles sont reliées par la loi et la justice, subordonnées au commandement politique et comme les autres branches exécutives de l'état, les forces armées sont sujettes au contrôle législatif et judiciaire.

Cette série de règles constitutionnelles assure que la seule source légitime pour la direction et les actions de l'armée devrait être dérivée de civils à l'extérieur de l'établissement militaire. Ces arrangements juridiques rendent aussi clair que les forces armées sont responsables devant les autorités démocratiques légitimes. Bien que sujettes aux différences nationales, les constitutions démocratiques ont généralement la responsabilité de la sécurité nationale et les conseils généraux des forces armées du pouvoir exécutif. La Constitution désigne le Président (dans certains cas le Premier Ministre) comme Commandant en chef des Forces Armées de la nation, qui exerce son pouvoir normalement au moyen d'un cabinet et d'un Ministère de la Défense civil nommé. Le pouvoir exécutif émet et propose les politiques de sécurité et de défense et les met en œuvre après approbation par la législature.

Le rôle général de la législature dans les affaires de défense et de sécurité est de faire passer la législation respective et de ratifier les décisions de passation de marché, de politiques, et de déploiement des forces. Le rôle le plus important pour la législature pour exercer un contrôle civil, est cependant le contrôle budgétaire, la fonction de «Pouvoir du Porte-monnaie» du parlement, qui lui donne spécialement les compétences à faire passer le budget et à

décider des fonds appropriés pour les exigences de personnel et de matériel des forces armées. Cette tâche est renforcée par le droit à la surveillance parlementaire dans tous les domaines de la sécurité nationale et de la défense. De plus, le parlement établit des comités spéciaux sur la défense pour exécuter des fonctions particulières pour suivre la mise en œuvre de la politique de défense et de sécurité par le gouvernement. Les Comités parlementaires participent aussi aux débats de travail préparatoires et aux décisions sur les questions de sécurité et de défense. La législature peut aussi être sujette aux forces armées pour contrôler par le biais d'un bureau d'audit national la dépense budgétaire transparente, efficace et légitime et la conduite financière licite des forces armées. La législature fournit également une série extensive de règles juridiques et de provisions se rapportant à l'ordre interne des forces armées. La législation militaire concrète est fournie par des lois sur la défense (comme les Actes de Défense), qui, entre autres questions, régulent le statut juridique des soldats et définissent les droits et devoirs basiques pour le personnel de l'armée et de la défense.

Le rôle significatif du Parlement dans la législation sur les questions de sécurité et de défense est aussi une pré-condition importante pour de bonnes relations civilo-militaires. Ce rôle est crucial dans la formulation des politiques de défense et de sécurité, le processus de prise de décision concernant les budgets de la défense et les mécanismes de contrôle pour dépenser les ressources.

Le pouvoir judiciaire évalue et interprète la constitutionnalité des lois et, au moyen de cours indépendantes, suit et garantit que les forces armées agissent en accord avec les lois. Il garantit également leurs droits aux membres des forces armées et s'assure qu'ils sont toujours sujets à une juridiction constitutionnelle cohérente.

Une fondation constitutionnelle solide justifie une claire séparation des pouvoirs et définit également la relation basique entre les autorités d'état et les forces armées. Par essence, les provisions constitutionnelles protègent l'état de deux types de dangers: des politiciens qui ont des ambitions militaires et des militaires avec des ambitions politiques.

Le contrôle politique civil trouve ses racines dans le concept de la démocratie représentative. Les prémisses fondamentaux sont que les autorités civiles élues définissent et guident les politiques nationales concernant la sécurité et la défense et maintiennent le pouvoir de prise de décision tout le temps. Le contrôle civil et la conduite politique, au sens général, s'étend bien au-delà de la compétence dans un sens particulier. Etant donnée la nature des sociétés modernes, incluant la position des forces armées comme instrument de politique les civils sont moralement et politiquement autorisés à prendre des décisions. Ceci est vrai même si ils ne possèdent pas les compétences techniques pertinentes dans la forme d'une expertise particulière. Dans un contexte civilo-militaire ceci signifie que l'armée a pour tâche d'aider à identifier les menaces et réponses appropriées, cependant, qu'au-delà du rôle consultatif de l'armée le pouvoir politique de prise de décision demeure sous commandement civil.

Par rapport au contrôle civil la position des forces armées dans la société et l'état, une distinction conceptuelle entre deux formes de principes – *subjectif* et *objectif* – du contrôle civil du pouvoir militaire a été faite par Samuel Huntington dans son travail qui fait école «Le Soldat et l'Etat». Par le biais d'un contrôle civil *subjectif* Huntington a compris la promotion du pouvoir civil en éduquant et en politisant l'armée, en la rendant politiquement dépendante, et en refusant à l'armée un professionnalisme distinct différent des autres organisations de la société; par contrôle civil *objectif* il a reconnu l'amélioration du professionnalisme de l'armée en en fai-

sant un outil politiquement neutre, et en garantissant à l'armée une existence caractéristique en tant qu'organisme professionnel. L'idée de Huntington est qu'un contrôle civil objectif est préférable comme garantie pour la subordination de la suprématie politique à une armée vraiment professionnelle. Seul le professionnalisme militaire admettrait le rôle de l'armée en tant qu'instrument impartial de la sécurité nationale, ni tenue de s'engager dans des partis politiques ni sujette à intervenir en politique ou à prendre le contrôle gouvernemental.

Cependant, le contrôle politique civil est le seul aspect de la règle démocratique. La responsabilité hiérarchique de l'armée envers le gouvernement par l'établissement d'un ministère de la défense civil et d'une administration civile ne fournit pas exclusivement des relations civilo-militaires stables. La légitimation du contrôle civil par une institutionnalisation juridique en rapport avec les structures organisationnelles et les mécanismes de contrôle construits dans la structure juridique est seulement une pré-condition pour établir des relations civilo-militaires démocratiques. Le contrôle politique est nécessaire mais pas suffisant. Le second paramètre des relations civilo-militaires, la dimension sociétale, est exigée par les trois facteurs politiques majeurs qui constituent l'environnement des affaires civilo-militaires: l'élite politique, l'armée et la société civile.

Plusieurs spécialistes influents de la théorie des relations civilo-militaires sont venus mettre l'accent sur le contrôle d'état sociétal plutôt qu'institutionnel comme décisif dans les relations civilo-militaires démocratiques. Parmi d'autres, Morris Janowitz a fait comprendre que ce côté du contrôle civil se réfère à l'incorporation des idées et valeurs démocratiques dans la culture militaire aussi bien que dans les traditions politiques d'une nation.

Alors que l'armée et particulièrement le corps d'officiers doivent reconnaître complètement les principes de la gouvernance démocratique et devraient partager les valeurs humaines et démocratiques de base, une société civile développée doit avoir une claire compréhension de la culture politique démocratique, y compris l'acceptation des rôles et des missions de l'armée. La société elle-même a un devoir réciproque envers les forces armées, tout comme les forces armées ont besoin de gagner la compréhension et le respect de la société à l'intérieur de laquelle elles existent. La société doit être compréhensive et respectueuse si elle veut permettre aux forces armées de contribuer efficacement à la sécurité nationale, sans outrepasser les frontières de leurs droits institutionnels. Les soldats ont pris une obligation personnelle presque illimitée pour leur nation – une obligation qui peut inclure le combat et même la mort. En retour, la communauté sociétale doit reconnaître les conséquences du devoir militaire c'est à dire l'utilisation du territoire et de l'espace aérien pour la formation militaire. De plus, si les dirigeants politiques de la nation décident que la conscription demeure essentielle, la société doit accepter les conséquences du recrutement pour les individus et les familles. La société a aussi besoin de reconnaître les dépenses pour la défense et la sécurité comprenant le droit des soldats à une paye et à des conditions de vie appropriées, son obligation à intégrer les soldats et leurs familles dans un environnement pour lequel on leur demande de servir. Une instruction adéquate du personnel militaire joue aussi un rôle majeur dans l'intégration sociétale des forces armées et révèle la nécessité de transformer les gardiens en membres de la société complètement développés et éduqués qui exécutent leurs devoirs d'une manière délibérée et consciencieuse. Ceci aidera aussi à réintégrer les soldats à la fois socialement et économiquement après qu'ils aient fini leur service. Les aptitudes dans les opérations d'aide humanitaire et d'urgence civile que les soldats et le personnel de la défense ont acquises pendant leur

service ajouteront des compétences de commandement techniques et précieuses pour la société.

Toutes ces considérations reflètent le fait que trouver une position appropriée des forces armées à l'intérieur de la société n'est pas seulement une question d'établissement de normes constitutionnelles, mais exige de la réflexion et des efforts durables de la part de tous les acteurs impliqués dans les relations civilo-militaires. Cela exige un partage réciproque des devoirs et responsabilités dans une entreprise commune d'acteurs civils et militaires.

La maintenance de la sécurité nationale, incluant les contributions efficaces de la part des forces armées présuppose une bonne dose de confiance, que les forces armées doivent avoir en leur commandement politique. La gouvernance politique doit être apportée d'une manière cohérente et consistante avec une claire autorité qui initie et met en œuvre, même et particulièrement quand les décisions de défense doivent être prises dans des situations complexes ou lors de crises. Les représentants de l'ordre militaire établi doivent être entendus dans leur fonction de conseil et devraient être correctement intégrés dans des organismes d'assistance pour une prise de décision politique dans les questions de sécurité.

Dans les sociétés démocratiques et ouvertes, les processus ont lieu sous l'œil des médias et le regard critique du public. La transparence et la légitimité des objectifs et les procédures organisationnelles en vigueur sont des défis constants auxquels doivent répondre toutes les organisations. La responsabilité d'expliquer les politiques de défense et les besoins militaires au public revient au gouvernement et au parlement. L'ordre militaire établi contribue à ces processus en présentant ouvertement leurs tâches, rôles et missions à la communauté, au niveau national, régional et local tout en observant l'impartialité politique et sans violer le principe de la suprématie de la politique.

Ceci rend inévitable que les cercles académiques, l'industrie et la société en entier sont intégrés dans les processus de communication et de dialogue sur les problèmes de sécurité et de défense.

Dans un monde de vastes défis de sécurité, les relations civilo-militaires dans une démocratie sont une entreprise interdisciplinaire de grande envergure et à multiples facettes qui concerne toutes les forces pertinentes de la société et de l'état.

## **Chapitre 10**

### **Responsabilité et Transparence du Secteur de la Sécurité envers le Parlement. Les Instruments Parlementaires Spéciaux et Méthodes du Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité**

Le secteur de la sécurité représente un domaine de politique nationale, qui est particulièrement sujet au système de contrôle et d'équilibre de la gouvernance dans une société ouverte et démocratique. Comme le secteur de la sécurité comprend les forces de sécurité elles-mêmes ainsi que les autorités civiles responsables de leur utilisation, le problème de la responsabilité et de la transparence du secteur de la sécurité va bien au-delà du simple contrôle civil sur l'armée. Le secteur de sécurité, comme il englobe les moyens matériels et humains de la nation pour utiliser la force, est totalement imbriqué dans le tissu social au sens politique, économique et sociologique et touche à toutes les facettes des relations civilo-militaires. La né-

cessité d'assurer la *responsabilité* de ceux qui ont une responsabilité exécutive dans les affaires de sécurité et de défense vient de l'immense pouvoir qui demeure avec cette transmission et est surtout dirigée vers l'autorité législative, le parlement, comme l'organisme représentatif du peuple. La *transparence* demeure pour la majeure partie au pouvoir national, à l'exécutif et au parlement et est principalement orientée vers le public.

Alors que la responsabilité pour des conseils généraux des forces armées et la mise en œuvre, l'organisation de base et la formulation des politiques de sécurité nationale et de défense résident dans un pouvoir exécutif, la tâche de faire passer les lois fondamentales sur la défense et de ratifier les politiques et le déploiement des forces est normalement conférée au parlement. Cependant, tout en haut de la responsabilité de la législature, nous trouvons l'autorité d'exercer la surveillance parlementaire sur le secteur de la sécurité incluant le contrôle budgétaire, la fonction de «Pouvoir du Porte-monnaie» du parlement en tant que l'outil le plus puissant de la législature.

Dans ce sens, le parlement a le pouvoir d'influencer la façon avec laquelle le gouvernement crée, met en œuvre et exécute les politiques de défense et de sécurité de la nation. Il le fait au moyen de la législation, des décisions budgétaires, de l'approbation de passations de marché majeures et de politiques de défense et d'établissement de comités, etc.

La constitution assure les provisions juridiques de base pour les responsabilités à l'intérieur du secteur de la sécurité. Elle détermine les droits des autorités exécutives pour guider et mener les organisations travaillant dans le secteur de sécurité et tient ces dernières responsables de leurs actions envers leurs chefs exécutifs et en même temps, établit la responsabilité de l'exécutif envers le parlement. Les provisions constitutionnelles définissent les instruments politiques et parlementaires de base pour le contrôle et fournissent les outils pour garantir la surveillance démocratique du secteur de la sécurité. Les pouvoirs généraux de la législature initient les lois, font des amendements et des appendices, approuvent le budget pour la défense et la sécurité, ont une vue d'ensemble sur les fonds budgétaires, et discutent des chiffres appropriés pour le financement et des politiques adéquates pour le secteur de sécurité dans des comités.

Dans ce contexte, l'enjeu de la législature réside dans le développement des concepts de politique de sécurité, sa responsabilité en ce qui concerne les structures de la force et les stratégies de défense; les conceptions du personnel de la planification et dans certains cas, l'approbation des nominations majeures dans l'établissement de la défense. Le parlement a aussi l'autorité finale pour envoyer les troupes à l'étranger et décider de la participation des forces militaires dans les missions internationales. Il approuve leur mandat, identifie l'ampleur et la durée d'une mission et définit les règles d'engagement et la juridiction opérationnelle. Une autre prescription générale concerne les décisions de passations de marché, le droit d'approuver ou rejeter des contrats liés aux armes, à l'équipement militaire, aux fournitures et à l'armement en général.

La surveillance parlementaire du secteur de la sécurité est un élément essentiel de la composition du contrôle et de l'équilibre construit dans les constitutions démocratiques, sert comme contrepoids au pouvoir exécutif, (qui traite des problèmes de sécurité à un niveau quotidien) attribue l'efficacité politique et surveille l'exécutif à propos des questions de sécurité. Les membres du Parlement doivent exercer une surveillance constante sur la passation de marché des armes, sur le contrôle des armements, et la préparation des forces armées. Pour

remplir cet engagement, les factions parlementaires désignent des orateurs de la défense et établissent des comités de défense. Le législatif débat sur les questions de défense pour la création d'un public informé et prêt à participer à un dialogue constructif et sophistiqué sur les problèmes de politique de sécurité. La transparence de ce processus de débat ouvert et de décision légitime à la fois les forces armées et la politique de défense.

La bonne gouvernance, comme coopération efficace entre les promoteurs du secteur de la défense et le parlement, est une *condition sine qua non* pour la surveillance démocratique du secteur de sécurité et exige «un processus politique prévisible, ouvert et éclairé, une bureaucratie imprégnée d'un esprit professionnel agissant pour servir le bien public, l'état de droit, les processus transparents et une société civile forte et participant aux affaires publiques.» (The World Bank's Experience, World Bank 1994).

Le débat sur les questions de sécurité passe par différentes phases: 1) le développement d'une politique de sécurité, 2) la phase de prise de décision, 3) la mise en œuvre et l'évaluation de la politique poursuivie.

Le rôle du parlement dans le développement d'une politique de sécurité nationale nouvelle est limité parce que c'est essentiellement une compétence du gouvernement. Toutefois, un rôle important pour le parlement réside dans la tâche de rendre le processus transparent au public, et en faisant cela, il exerce une influence directe sur le modelage des politiques. Les parlementaires doivent aussi soutenir la logique de l'émergence des nouveaux concepts de sécurité, doivent faire comprendre pourquoi le changement est exigé, et gagner le soutien et la compréhension du public. Les comités parlementaires assurent l'expertise sur les sujets et sont souvent consultés dans les phases antérieures du développement de la politique, quand l'avant-projet est en processus d'élaboration ou dans le but d'apporter un temps de réflexion et de considération. Les comités utilisent aussi le discours dans le but d'avoir /obtenir des analyses (inputs) pour le développement de normes juridiques associées.

La seconde phase commence avec l'arrivée officielle d'une proposition pour amendement ou la réalisation d'une nouvelle provision juridique au parlement. Lorsque les comités de défense établis rejettent ou suggèrent des changements aux documents d'ébauche, le rôle dynamique de la législature dans le processus de prise de décision devient particulièrement visible. L'acceptation de la législation de défense et l'approbation par le parlement des politiques de sécurité sont des actes considérés comme étant les facteurs les plus importants dans le contrôle démocratique civil puisqu'ils sont supposés représenter le consentement le plus large du peuple. Le problème de la transparence et de la responsabilité se manifeste complètement quand il s'agit de surveiller et d'examiner les dépenses publiques et exigences financières du gouvernement.

Les instruments et mécanismes utilisés par le parlement pour contrôler l'exécution de la politique et la supervision de l'administration sont fréquents pour la plupart du système démocratique et incluent généralement des débats parlementaires, des questions et interpellations et des enquêtes parlementaires comme moyen d'obtenir des informations de la part de l'exécutif.

Les débats parlementaires sur les questions de sécurité sont conduits lors de rapports exécutifs sur la défense ou les affaires étrangères, la présentation de révisions stratégiques ou autres documents majeurs de défense ainsi qu'en rapport avec les propositions de budget et les programmes gouvernementaux concernant les questions de sécurité. L'interpellation est



une procédure de présence pour les membres du gouvernement, soit les ministres ou représentants des ministères et départements concernés. Elle a deux caractéristiques: soulever un débat général et comporter des sanctions politiques. L'interpellation est la forme la plus directe de contrôle et finit par un vote exprimant l'approbation ou la désapprobation du parlement avec des explications données par l'exécutif.

L'objectif de cette procédure de questionnement est d'obtenir des informations concrètes de la part des chefs représentants de l'exécutif dans le but d'avoir des faits détaillés, qui peuvent clarifier des projets de loi compliqués portés devant le parlement. La pratique largement utilisée du questionnement parlementaire est normalement précédée par une série de questions remise aux ministères fédéraux par les factions parlementaires, qui accorde à l'exécutif le temps pour mener à bien ses propres investigations inter-agences et pour préparer des réponses détaillées. Ceci devrait assurer des informations opportunes, exactes et mises à jour sur les questions de défense et de sécurité, aider le parlement à contrôler la mise en œuvre de la politique liée à la sécurité, garder les organismes et organes exécutifs responsables de leurs actes, et assurer généralement la transparence à propos des sujets de défense et de sécurité au parlement dans son entièreté via les médias et vers la société civile dans son ensemble. L'instrument de questionnement sert aussi à redéfinir les politiques pour exercer une influence supplémentaire sur les agendas politiques.

Une autre infrastructure commune pour les sociétés démocratiques dans la mise en œuvre de la surveillance démocratique est l'établissement de comités de défense spécialisés et parfois, de comités de renseignement pour superviser les politiques du gouvernement, ainsi que pour examiner les opérations et performances des organisations du secteur de sécurité sur le terrain. La taille et l'attention spéciale des comités tiennent compte de l'examen plus approfondi des sujets et offrent aussi une meilleure possibilité d'atteindre des compromis ou de trouver des consensus parmi les différents partis politiques sur des questions importantes de sécurité. Dans ce sens, les comités sont plus influents à préparer une nouvelle législation ou de nouveaux amendements, apportant aussi une expertise et des conseils pour les avant-projets exécutifs ou les pétitions avant leur soumission au parlement pour un débat complet. Les rapports de comité accordent des conseils aux législateurs sur le terrain en ce qui concerne leurs discussions et leur examen définitif des questions.

Les certificats de sécurité des parlementaires servant sur les comités de défense leur permettent de conduire des auditions isolées quand le secret est requis, cependant, au delà des frontières de sécurité nationale, des représentants des comités fournissent aussi le niveau de transparence essentiel envers la société et le public.

Un nombre de provisions juridiques et de mécanismes autorisent les comités à accéder et à examiner l'expertise nécessaire à l'exercice de surveillance du secteur de la sécurité. Ces compétences comprennent le droit de demander des documents du gouvernement, de citer des témoins (incluant les ministres et secrétaires d'état), et de tenir des audiences publiques.

La nature du domaine de la sécurité produit souvent une réticence bureaucratique à révéler des informations – un phénomène normalement exacerbé quand les services de renseignement deviennent impliqués. Dans beaucoup de pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est la pratique des responsables politiques et représentants militaires qui ont été historiquement habitués à opérer derrière un «rideau» de secret et d'irresponsabilité constitue un héritage qu'il faut toujours surmonter.

Dans n'importe quel événement, le parlement seul ne peut garantir une surveillance efficace de toutes les activités exécutives et des politiques à l'intérieur du secteur de la sécurité. D'autres institutions nationales également responsables du contrôle du secteur de la sécurité comme le pouvoir judiciaire et le bureau d'audit général doivent le rejoindre. Un rôle important est joué par la société civile en ce qui concerne l'utilisation des groupes de réflexion, des instituts de recherche et des cercles académiques qui ont tous pour tâche de s'engager dans un débat public, de contribuer à l'expertise sur des questions spécifiques et d'offrir des cours alternatifs d'action politique. Le fait de stimuler l'existence d'une communauté de défense non-gouvernementale soutient l'objectif de promouvoir la transparence et la responsabilité dans le domaine sensible du secteur de la sécurité.

Les médias servent de lien majeur entre les institutions d'état et la société civile au sens large, incluant la vaste gamme d'organisations et d'institutions qui traite des affaires de sécurité. Ils aident le public et ses représentants à comprendre les problèmes et articuler leurs intérêts. Ils contribuent largement à superviser l'action des trois branches du pouvoir d'état et soulèvent le débat dans la société sur ces questions particulières qui à leur tour pourraient avoir un impact sur le processus de prise de décision dans le gouvernement et parmi les législateurs. D'une perspective démocratique et de bonne gouvernance, les médias ont le droit de rassembler et disséminer l'information sur des problèmes liés à la sécurité et de contribuer à la transparence et à l'information publique en suivant les principes de justesse et d'objectivité.

Toutes les procédures et les mécanismes construits dans des provisions constitutionnelles et des lois pour promouvoir la responsabilité de l'exécutif envers la législature et unir à la fois les principes constitutionnels ne sont pas une fin en soi. Ils servent le but global d'assurer à la nation les politiques de sécurité les plus efficaces qui contribuent au meilleur intérêt de la société tout en trouvant l'équilibre entre le besoin de sécurité et la maintenance de la liberté démocratique et civile.

## Chapitre 11

### **Responsabilité et Transparence du Secteur de la Sécurité envers le Gouvernement. Le Ministre Civil de la Défense du Ministère Intégré de la Défense**

Dans les sociétés démocratiques, le gouvernement et le parlement, ensemble avec le pouvoir judiciaire, partagent la responsabilité du fonctionnement correct du secteur de la sécurité. Ils sont responsables conjointement du cycle continu de:

- La formulation des politiques de la défense et de la sécurité nationale;
- La mise en oeuvre de ces politiques;
- Des révisions régulières et audits de la mise en oeuvre.

Dans la distribution des responsabilités, l'exécutif exerce le contrôle, sur une base quotidienne, sur la mise en oeuvre de la politique dans la pratique. Dans ce but, un chef civil d'une

organisation du secteur de la sécurité, qui est souvent membre du Gouvernement,<sup>1</sup> porte la responsabilité d'élaborer les règlements pour la mise en œuvre politique, par exemple, approuver les règles, pour délivrer des conseils détaillés sur la mise en œuvre de la politique, fixés par la législature ou l'exécutif, élaborer des priorités, déterminer les exigences du budget, justifier l'argent dépensé, recommander des changements dans la politique. De plus, très souvent le directeur de l'organisation de sécurité est le seul officiel public autorisé à signer des contrats pour des passations de marché d'articles importants, à donner la permission pour des dépenses particulières, à nommer les hauts fonctionnaires pour des nominations et promotions, à proposer des changements dans la structure organisationnelle et dans les procédures opérationnelles, etc.

Pour leurs actions, réalisations et échecs, les directeurs civils des organisations du secteur de la sécurité, qui sont aussi des attributaires politiques sont responsables envers le Cabinet, la législature, et en fin de compte, envers le peuple. Cependant, en accomplissant ces fonctions, ce civil interagit avec des professionnels expérimentés de cette organisation de sécurité, qui sont nommés à de hauts postes de direction. L'idéal serait que ces interactions soient basées sur la confiance, des lignes ouvertes de communication et une inclusion mutuelle.<sup>2</sup> De telles interactions empêchent l'aliénation entre les politiciens et les professionnels de haut-rang, et facilitent ainsi le contrôle démocratique et la stabilité organisationnelle. Toutefois, comme minimum, ces interactions et leur réglementation ne devraient pas créer d'obstacles à la circulation de l'information, à la mise en œuvre efficace des politiques et à la dépense efficace des ressources publiques limitées.

Dans un établissement de défense, il est généralement admis que le modèle d'un *Ministère Intégré de la Défense* apporte un bon environnement organisationnel à de telles interactions et, donc, à des relations civilo-militaires démocratiques efficaces. Deux des points de vue principaux de ce modèle, examinés dans le chapitre actuel, se concentrent sur les relations de commandement et sur les fonctions spécialisées de gestion dans une administration de défense.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Connu dans certains pays en tant que *Cabinet*, *Conseil Ministériel* ou *Conseil des Ministres*. En règle générale, les ministres de la défense et des affaires internes (intérieures) sont membres du Cabinet. Souvent, le chef de l'organisation nationale responsable de la protection de la population dans des cas d'urgence est aussi un membre du Cabinet, par exemple, le Secrétaire pour la Sécurité Nationale aux Etats Unis. Dans de rares occasions, le chef du renseignement, du contre-espionnage ou d'un autre «service spécial» peut être membre du Cabinet.

<sup>2</sup> Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, Handbook for Parliamentarians No. 5 (Geneva: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces and Inter-Parliamentary Union, 2003), p. 20.

<sup>3</sup> D'autres aspects importants de la gestion intégrée de la défense, en particulier la formulation d'une politique de défense et la transition de la paix à la guerre sont analysées par Velizar Shalamanov, Stoyan Tsonkov, and Blagovest Tashev, *Model of Defense Management of the Republic of Bulgaria in the 21st Century* (Sofia: George C. Marshall Association-Bulgaria, 2002), <[http://www.gcmarshall.bg/projects/past\\_en/gcm\\_integrmodel\\_eng.doc](http://www.gcmarshall.bg/projects/past_en/gcm_integrmodel_eng.doc)> (19 September 2004).

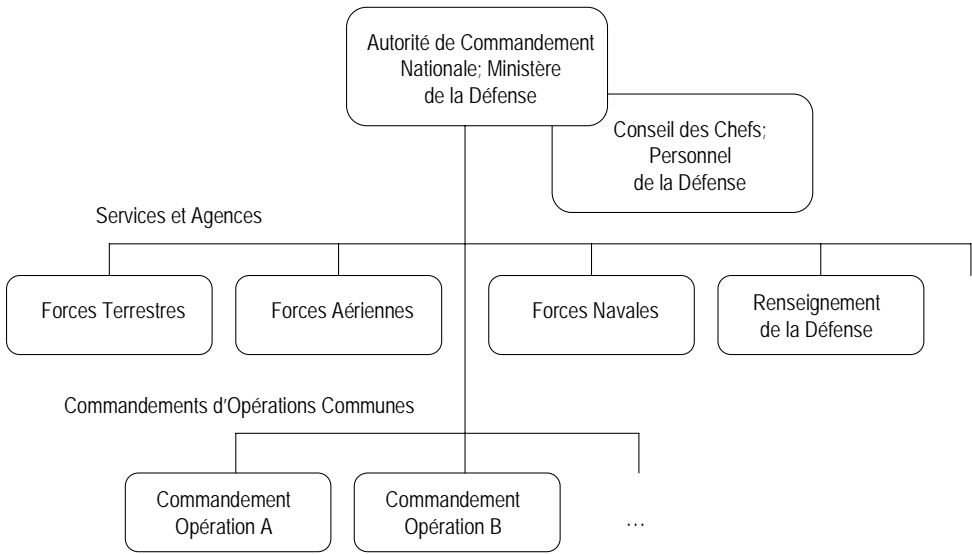


Tableau 1. Chaîne de Commandement dans le Modèle Intégré d'un Ministère de la Défense.

### Relations de Commandement dans un Ministère Intégré de la Défense

Dans le modèle intégré de la gestion de la défense, la chaîne de commandement circule directement de l'Autorité de Commandement National (ACN) ou, particulièrement en temps de guerre, du «Commandement Suprême» (voir tableau 1). Le Ministre de la Défense est un membre de l'ACN et exerce un contrôle quotidien sur les forces en temps de paix. L'officier militaire supérieur est Chef du personnel de la Défense<sup>4</sup> et sert en tant que Conseiller militaire supérieur de l'ACN. Il ou elle n'a pas l'influence de commandement directe sur les opérations ou les services.

Dans ce modèle, les fonctions principales des services sont de former, d'équiper,<sup>5</sup> et soutenir les forces respectives et de fournir des forces pour les opérations planifiées et continues. Les chefs de services sont membres de l'organisme supérieur de conseil de l'ACN. Le commandement de combat est exercé par un «Commandement d'opérations» (ou «Commandement de Combat»). Comme le veut la règle, il s'agit d'un commandement commun. Habituellement, ces commandements n'ont pas de forces subordonnées à moins qu'une opération ne soit en attente ou en cours.

Le lien direct entre l'ACN et les commandements des opérations permet un apport civil direct à n'importe quelle opération militaire. Cela peut inclure l'élaboration et la sélection d'un cours d'action, d'une sélection de cible et même d'un choix d'un système d'armements particu-

<sup>4</sup> Et non pas d'un «Personnel Général».

<sup>5</sup> C'est le cas aux Etats Unis. Dans des pays plus petits, la fonction d'équipement des forces peut être transférée à une organisation centrale de défense.

lier à utiliser, décrit dans la théorie des relations civilo-militaires comme contrôle civil *assuré*.<sup>6</sup> Et bien que d'habitude l'armée déteste de telles influences, c'est souvent la seule façon de refléter des questions politiquement sensibles et de changer les obligations internationales.

### Procédures de Défense et de Gestion de la Force

Le modèle intégré fournit des conditions pour la gestion efficace de la défense, avec une redondance minimisée parmi les fonctions, les organisations et les organismes de conseil. La gestion de la Défense et de la force devrait être basée sur trois processus complémentaires, mis en œuvre d'une manière cohérente:

- La définition de capacités opérationnelles requises (COR), comprenant les capacités directoriales et de soutien de la défense <sup>7</sup>;
- La gestion basée sur un programme de ressources de défense avec des phases distinctes de planification, programmation, budget et d'exécution du budget, avec des procédures claires pour la révision et la redistribution du budget de la défense pendant l'année budgétaire, aussi bien qu'un rapport annuel sur la mise en œuvre du programme et la soumission de ces rapports à la législature en même temps que des rapports d'exécution du budget;
- La gestion de l'acquisition couvrant la science, la recherche et les programmes de développement, les passations de marchés de nouveaux systèmes d'armement, d'équipement, et d'infrastructures, la modernisation des systèmes d'armement et d'équipement existant, et l'utilisation du surplus d'armes et d'équipement.

Les procédures respectives de gestion spécialisée, avec les procédures plus conventionnelles de gestion des ressources humaines, de la logistique, et du soutien administratif, devraient fournir un lien clair entre la politique de défense d'un côté et la capacité et la préparation de la force, les demandes de budget, les dépenses, la comptabilité et les passations de marchés importantes de l'autre. De plus, elles devraient être créées et mises en œuvre d'une manière qui apporte une prise de décision complète et transparente sous le contrôle rigoureux du Ministère civil de la Défense. Pour limiter la redondance, les processus de gestion sont soutenus par une administration civile-militaire intégrée avec des organisations intégrées (directorats) pour la programmation, la gestion financière, la gestion de l'acquisition, la gestion des ressources humaines, le soutien administratif, etc. Certaines de ces organisations peuvent faire un rapport à la fois au Chef du Personnel de la Défense et au fonctionnaire supérieur, par exemple, le Secrétariat ou le Ministère de la Défense. Enfin, dans le but de gérer la complexité de l'établissement de la défense, le Ministre de la Défense peut être encouragé à transférer cette responsabilité de prise de décision aux officiers militaires ou civils supérieurs qui prési-

---

<sup>6</sup> Peter D. Feaver, "Civil-Military Conflict and the Use of Force," in *U.S. Civil-Military Relations. In Crisis or in Transition?* eds. Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), pp. 113-144.

<sup>7</sup> Ceci comprend les capacités d'éducation, de formation, de soutien médical, etc.

dent avec compétence les conseils supérieurs<sup>8</sup> dans les trois domaines spécialisés listés ci-dessous:

- Le Conseil Supérieur des capacités opérationnelles requises;
- Le Conseil Supérieur de la Gestion des Ressources de la Défense;
- Le Conseil Supérieur d'acquisition de la Défense.

De tels arrangements de gestion de la défense et de la force, augmentés par la stricte mise en œuvre de procédures claires et complètes, de séquences de décision audibles, et de l'implication du parlement et d'une sanction parlementaire dans des phases clés du processus de décision (par exemple dans l'acquisition d'un système d'armement important, dans le processus d'ébauche du budget, etc.), fournissent des pré-conditions essentielles pour un fonctionnement transparent de l'organisation militaire, responsable envers un ministre civil de la défense. Des arrangements similaires devraient être créés et mis en œuvre dans d'autres organisations du secteur de la sécurité comme moyen de contrôle démocratique civil.

## Chapitre 12

### L'Armée et les Civils dans la Définition de la Politique de Défense, les Besoins, le Budget et les Passations de Marché

Le contrôle civil sur les forces armées et la défense, dans le but d'être efficace, exige une bonne compréhension des principes de défense et de planification de la force, des procédures de planification complètes, claires et audibles, une participation civile solide et une surveillance civile stricte sur chaque étape du processus de planification.<sup>9</sup>

Le Tableau 2 donne une présentation simplifiée d'un processus de planification de la défense et de la force.<sup>10</sup> Le résultat de ce processus est une vision ou un modèle d'organisation de défense et de structure de la force sur le long ou moyen terme qui est abordable (peut être réalisé avec des budgets de défense présumés) et est acceptable en termes de planification des risques de défense. La même présentation peut être utile pour programmer le développement de l'établissement de la défense<sup>11</sup>; cependant, un plus haut niveau de détail est nécessaire (la présentation du Tableau 3 sera utilisée plus tard dans ce chapitre).

En principe, ce n'est pas possible de soutenir une relation dichotomique entre les civils et l'armée, par exemple, une relation dans laquelle les civils sont responsables de définir une politique et de budgéter sa mise en œuvre et l'armée fournit la réponse – les forces armées. Un

<sup>8</sup> La question de la composition de ces conseils et l'interaction civilo-militaire est examinée dans le Chapitre suivant.

<sup>9</sup> Velizar Shalamanov and Todor Tagarev, *Reengineering the Defense Planning in Bulgaria*, Research Report 9 (Sofia: Institute for Security and International Studies, December 1998).

<sup>10</sup> Pour des approches alternatives à la planification de la force, le lecteur peut se référer à Henry Bartlett, G. Paul Holman, et Timothy E. Somas, "The Art of Strategy and Force Planning," in Richmond M. Lloyd, et al., *Strategy and Force Planning* (Newport, RI: Naval War College Press, 1995), pp. 15-27.

<sup>11</sup> En d'autres termes, comment planifier la transition de la défense actuelle et de l'organisation de la force vers celle qui est envisagée.

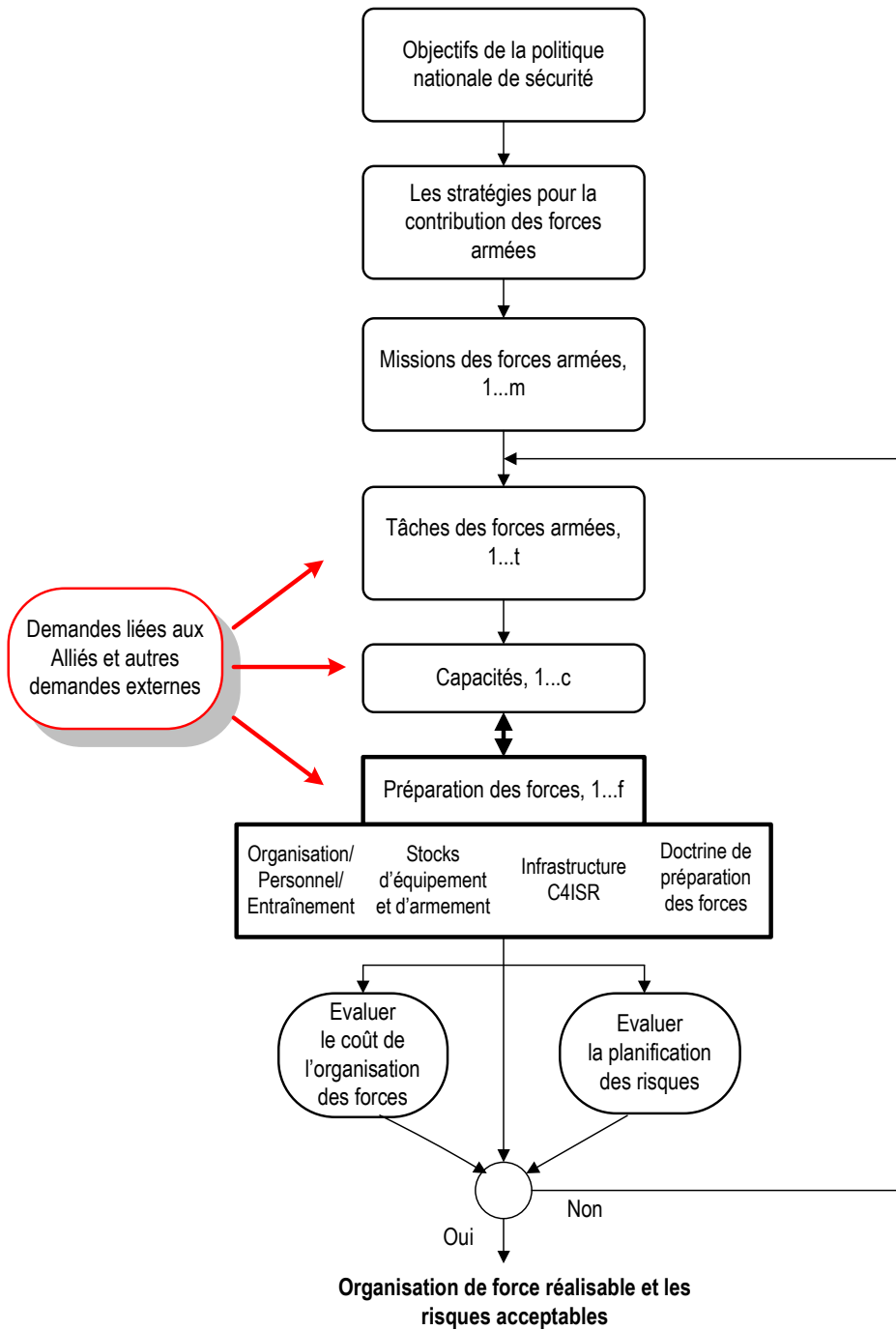


Tableau 2. Structure Générale de Planification de la Force.

bon modèle de travail d'interaction civile-militaire dans la défense et la planification de la force devrait être basé sur <sup>12</sup>:

1. Une coopération civile et militaire orientée vers un but, plutôt que sur le prolongement des règles, au niveau de travail où la participation est proportionnée à l'expertise disponible et à l'expérience spécifique des acteurs dans le processus de planification;
2. Une distribution de l'autorité de prise de décision selon l'expertise spécifique et l'intérêt investi <sup>13</sup>;
3. Un contrôle civil clair sur la politique de défense et la planification, incluant l'autorisation de toutes les décisions importantes par l'autorité civile respectives.

Cette planification de la défense et de la force couvre le personnel au complet, les structures organisationnelles, les systèmes d'armement et d'équipement, le commandement et les systèmes de contrôle, l'infrastructure, les niveaux de formation, les stocks de réserve, les niveaux de préparation, etc.; la défense nationale et les exigences alliées, les exigences de maintenance et de modernisation.

La totalité signifie aussi qu'aucune question de planification n'est «loin des yeux» ou «hors de portée» des autorités civiles. Ceci inclut n'importe quel développement organisationnel et doctrinal, la préparation et la dislocation de la force, les standards de formation et les niveaux.<sup>14</sup>

## La Politique de Défense

La politique de défense d'un pays donné peut être considérée comme transparente si les décideurs—les représentants élus du peuple—sont pleinement conscients et si la société est informée sur les *objectifs politiques*, les *moyens* existants et planifiés d'atteindre les objectifs, et le *coût* de maintenance de ces moyens. Un niveau plus détaillé et, respectivement, plus transparent de politique de défense offrirait à un citoyen informé des opportunités d'évaluer les différentes stratégies pour réaliser les objectifs politiques, les options politiques alternatives, le coût et le risque associés à chaque option.

La structure de planification générale de la défense couvre la définition des intérêts et des objectifs de sécurité nationale, une «grande stratégie» pour savoir comment le pays a l'intention de réaliser ces objectifs, les stratégies pour la contribution des forces armées, une définition approfondie des missions et des tâches des forces armées, la définition des capacités requises, l'évaluation des ressources nécessaires et des risques associés à la structure de la force planifiée. De façon importante, ce processus est typiquement accompli de manière répétitive pour équilibrer les besoins de la défense avec des budgets disponibles et anticipés.

<sup>12</sup> Plus de détails sont disponibles dans Tagarev, *Control, Cooperation, Expertise: Civilians and the Military in Bulgarian Defence Planning Experience*, Research Report 14 (Sofia: Institute for Security and International Studies, April 2003).

<sup>13</sup> Par exemple, les intérêts du commandant des opérations qui sera potentiellement responsable de recruter les forces planifiées.

<sup>14</sup> A l'occasion, un rôle politique plus restreint des attributaires et autres civil dans les opérations actuelles peut être justifié.



Un organisme politique, soutenu par des groupes de réflexion, des équipes d'études de conseils, des groupes d'études, etc., exprime la politique de défense. Ce processus est relativement autonome. Toutefois, il a besoin d'un apport militaire, mais aussi d'une expertise externe plus ouverte. La formulation de la politique de défense est l'élément de prise de décision le plus important du processus de planification de la défense. Elle comprend les décisions stratégiques et les conseils articulés dans les livres blancs, déclarations politiques, conseils ministériels, décisions du Parlement, du Cabinet, du Ministre de la Défense, et, dans certains cas, de ses adjoints. Elle exige la création d'une législation, de concepts, et de stratégies.

La politique de défense est mise en œuvre en pratique au moyen de projets de développement de la force et de la défense, projets d'acquisition, de budgets de défense, de projets de gestion et de recrutement de personnel, etc., et de leur mise en œuvre ainsi que d'audits de cette mise en œuvre.<sup>15</sup>

### Définir les besoins de la Défense

L'expertise militaire se situe principalement dans cette phase du processus de planification de la force et de la défense. Pour une certaine mission et tâche des forces armées, des experts militaires élaborent les besoins de la mission et les scénarios de planification, évaluent les capacités exigées, et proposent la structure de la force et les niveaux de préparation.<sup>16</sup> De façon importante, ils proposent une liste de priorités parmi toutes les *capacités opérationnelles requises* (COR). Généralement, cette liste résulte d'un processus de priorité basé sur des suppositions clairement affirmées, d'une évaluation de la probabilité de l'événement d'un scénario donné<sup>17</sup> et d'une simulation de performance de la structure de la force planifiée dans un tel scénario.

L'idéal serait que les experts militaires développent des structures de force alternative et fournissent une analyse des avantages et des inconvénients pour chaque alternative, et que chacune des alternatives proposées soit assez réaliste et réalisée sous des contraintes de ressources anticipées.

### Filtrer les Besoins de la Défense

Généralement, dans les sociétés démocratiques, tout ce qui est défini par l'armée comme nécessaire peut être budgété de façon adéquate. Par conséquent, le contrôle civil efficace suppose une disponibilité d'un processus rigoureux de gestion de ressources de défense. Et bien que différents pays utilisent une terminologie différente, il est généralement reconnu que la *programmation* des ressources est au cœur d'une gestion efficace des ressources de la défense.

Le *programme de Défense* est le document qui lie des projets de long-terme avec les budgets. La programmation de la Défense est l'outil clé disponible pour la direction de la défense pour la mise en œuvre de la politique de défense en forces adéquatement organisées, ar-

<sup>15</sup> Shalamanov, Tsonkov, and Tashev, *Model of Defense Management*.

<sup>16</sup> Les autres organisations, c'est-à-dire, les agences de soutien de défense, les écoles militaires, etc., font des propositions similaires.

<sup>17</sup> Les organisateurs extérieurs—des services diplomatiques ou de renseignement—peuvent fournir des résultats essentiels pour l'évaluation des probabilités et pour les traits d'un scénario, par exemple, des actions probables d'un partenaire allié ou de la coalition.

mées, équipées et formées. Elle fait le rapprochement entre des ressources disponibles et prévues pour la gamme complète des capacités exigées. Le programme de défense lie habituellement les ressources de défense aux capacités opérationnelles et autres capacités de défense à l'intérieur d'un horizon de programmation allant de trois à six ans. Il attribue donc l'autorité de prise de décision aux personnes responsables et permet une plus grande transparence du processus de planification.

Le système de gestion des ressources de défense est le système sous-jacent dans un établissement de défense. D'une manière complète, il comprend la défense nationale et les exigences et obligations internationales; les personnes, les armes et l'infrastructure; les exigences de maintenance et de modernisation; et il équilibre les besoins de la défense et les contraintes de ressources. Il peut être vu comme un «filtre» dans le système de gestion et de planification totale de la défense (Tableau 3), comme seuls les sous-programmes et éléments du programme, considéré de grande priorité, sont inclus dans le document final de programmation, auquel on se réfère habituellement en tant que *Mémoire de Décision de Programme* (MDP). A tour de rôle, sur autorisation du ministre de la défense, le MDP sert comme seul document qui fait autorité pour la planification du budget, des projets de développement de la force, d'acquisition, de recrutement, de gestion, etc.

La programmation permet de maintenir une piste d'audit transparente allant des objectifs de sécurité nationale à l'argent des contribuables. Par conséquent, une programmation de défense est cruciale pour rendre le processus transparent aux décideurs. La préparation du budget comme résultat des décisions prises lors de la phase de programmation permet de traduire les priorités de la politique de défense dans la pratique.

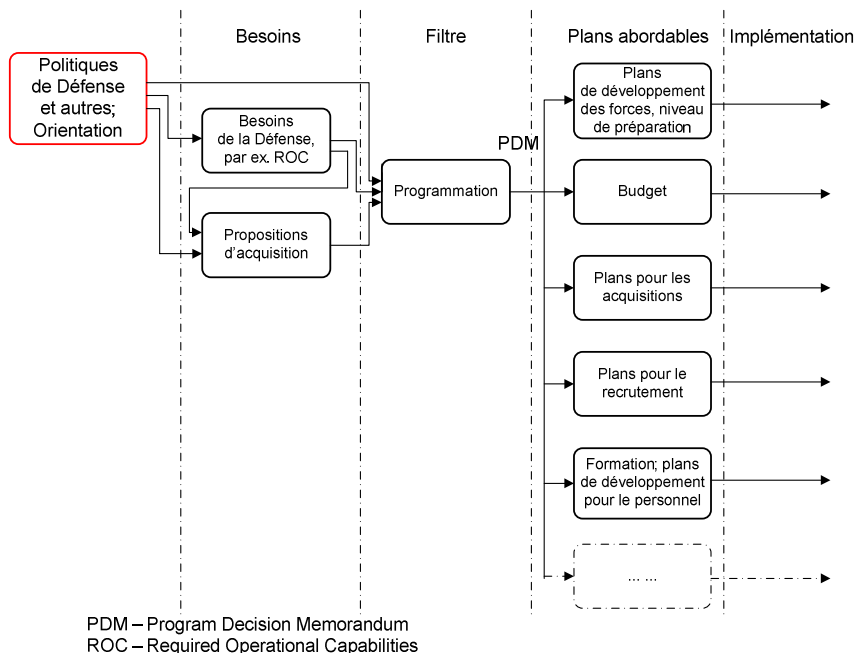


Tableau 3. Liens parmi les Disciplines de Planification de la Défense et les Documents.

Souvent, le Ministre de la Défense est personnellement en charge de la gestion des ressources de défense. Autrement, il ou elle peut autoriser un ministre adjoint à présider le Conseil des Ressources de Défense et à servir en tant que «principal gestionnaire des ressources de la défense». L'officier militaire supérieur conseille le ministre de la défense ou le ministre adjoint responsable de la priorité et de la distribution des ressources rares aux besoins de la concurrence. La structure de gestion et les processus de soutien basés sur une division efficace du travail parmi les dirigeants de l'organisation et de leurs personnels de soutien et les processus de gestion qui facilitent l'effort d'intégration et la prise de décision rationnelle.

Un défi particulier est lié à la mise en œuvre des méthodologies d'évaluation des risques, techniques et outils. Une évaluation correcte des risques associée à chaque option politique et à la structure liée à la force peut être d'une importance essentielle dans chaque décision importante du processus de planification de défense. Les évaluations et le débat devraient être basés non seulement sur ce qu'un planificateur de force ressent mais plutôt sur une approche structurée de l'évaluation de risques, en utilisant l'expertise respective des planificateurs civils et militaires.

### **Acquisition de Défense et passations de marché**

Le terme «planification d'acquisition» couvre complètement la définition de:

- Projets pour acquérir des systèmes d'armement, d'équipement, et de systèmes de C4ISR <sup>18</sup>;
- Science et technologie, recherche et développement, développement de concepts et programmes d'expérimentation;
- Programmes de développement d'infrastructure;
- Projets pour l'utilisation de systèmes d'armement en surplus, d'équipement et d'infrastructure – dans le contexte d'un processus cohérent de définition des besoins de la mission, des exigences opérationnelles, techniques et de système, de contrat, de passations de marché, de test, de travail de terrain, de soutien de la maintenance de l'étendue et de la réforme du matériel militaire.

La prise de décision peut être considérée comme transparente seulement si les décideurs sont pleinement conscients et si la société est informée de l'étendue maximum possible de la relation entre les objectifs de sécurité nationale, les missions et tâches des forces armées, des capacités de défense exigées, des quantités et capacités des systèmes majeurs d'armement, du coût pour acquérir et maintenir ces systèmes d'armement. Dans un meilleur niveau de détail, un processus moderne de gestion d'acquisition repose sur:

- Une analyse de mission et une définition des insuffisances;
- Une définition basée sur la capacité des exigences opérationnelles;
- Un chiffrage du cycle de vie;

---

<sup>18</sup> Commandement, Contrôle, Communications, Ordinateurs, Renseignement, Surveillance, et Reconnaissance (C4ISR en anglais).

- Des arrangements efficaces pour la gestion du projet d'acquisition;
- L'incorporation des approches efficaces de l'acquisition de gestion des risques.

Il doit tenir compte d'une définition élaborée de la capacité (voir aussi Illustration 2) qui comprend:

- Les niveaux d'armement exigés en termes humains;
- Les caractéristiques techniques et opérationnelles des systèmes majeurs d'armement, incluant la disponibilité à laquelle on s'attend (MTBF,<sup>19</sup> programmes de maintenance, etc.);
- Les niveaux de formation (qui sous-entendent une bonne compréhension du coût de formation) en utilisant un système d'armement particulier;
- Les quantités exigées, les coûts, les stocks de munitions nécessaires, les pièces de rechange, le carburant etc.

Dans l'ensemble, une gestion d'acquisition efficace devrait fournir des solutions technologiques aux coûts rentables qui se rapportent clairement aux priorités de la sécurité nationale et à la politique de défense. De plus, dans la plupart des démocraties établies le parlement est impliqué dans les points clés du cycle de vie de n'importe quel projet d'acquisition important. La sanction parlementaire tend à garantir un soutien financier de long terme pour le projet ainsi que sa correspondance avec les politiques nationales économiques, technologiques et sociales.

Une fois que la décision d'acquérir un article de défense particulier est prise, elle devrait être mise en œuvre en accord avec les règlements nationaux de passations de marchés. La plupart des pays ont des lois publiques de passations de marchés, qui ont pour but d'augmenter l'efficacité de l'utilisation de l'argent des contribuables par des provisions pour la transparence, la mise en œuvre d'un contrôle efficace des dépenses publiques, afin de fournir des conditions pour la compétition et stimuler le développement économique. Très souvent, toutefois, les exigences de transparence rencontrent des considérations secrètes. Il n'existe pas de recette pour surmonter cette contradiction, sinon que d'exiger la justification du besoin d'éviter la loi publique de passations de marché dans chaque cas spécifique et d'impliquer des outils de surveillance parlementaire sur une base régulière.

### **L'armée et les civils dans la planification de la défense**

Un système complexe de gestion de la défense et de la force, comme celui décrit dans ce chapitre est mieux soutenu dans une organisation de défense intégrée avec des structures civilo-militaires communes responsables de la politique de défense, de la planification stratégique, (par exemple la définition des capacités opérationnelles exigées et de soutien de la défense), de la programmation, des prévisions budgétaires, de la gestion de l'acquisition, etc. En outre, les conseils supérieurs pour chaque processus distinct, par exemple, le Conseil des capacités de Défense, le Conseil des Ressources de la Défense ou le Conseil d'acquisition de la Défense devraient équilibrer attentivement l'expertise civile et militaire et les intérêts investis.

---

<sup>19</sup> MTBF – Meantime between failures.

Les liaisons transversales organisationnelles et procédurales peuvent fournir des mécanismes complémentaires «d'examen par les pairs». Un exemple utile est donné par le rôle des «gestionnaires de capacité» dans l'établissement de la défense au Royaume-Uni.

En conclusion, les projets adéquats de transformation de la défense, et les développements dans la défense en général, résultent d'un processus de planification de la défense basé sur une interaction orientée vers un objectif entre les experts civils, le contrôle militaire et le rigoureux contrôle politique—qui est aussi civil—sur la politique de défense. L'institutionnalisation d'un tel processus de planification de la défense présuppose une structure organisationnelle et normative pertinente, ainsi qu'une qualification du personnel impliqué. Elle peut être facilitée de façon supplémentaire par la mise en œuvre de systèmes d'information et d'outils de soutien de décision. En fin de compte, cependant, l'institutionnalisation exige une culture organisationnelle qui non seulement tolère mais aussi encourage les différences d'opinion et la rationalité tout en promouvant une prise de décision coopérative et une responsabilité individuelle pour planifier et mettre en œuvre les projets.

## Chapitre 13

### Le Contrôle Démocratique des Services de Renseignement

En dépit du succès relatif du débat sur la sécurité et les instruments d'exercice du contrôle démocratique, il y a encore une longue route à parcourir—à la fois au niveau national et international—pour atteindre un niveau satisfaisant de contrôle démocratique des services de renseignement. Il existe des facteurs qui compliquent la connaissance du renseignement et du contrôle démocratique des institutions de renseignement: le mélange des questions positives constructives du changement de rôles et de tâches du renseignement avec le fait de surmonter les héritages du passé; la présence persistante des suppositions théoriques contradictoires à propos de la surveillance démocratique et du contrôle sur le secteur de la sécurité; le bas niveau de la discussion de cette question avec l'OTAN, l'UE et d'autres partenaires Occidentaux; les problèmes du renseignement et des activités des agences de sécurité sont définitivement les plus spécifiques et complexes dans le domaine des questions de sécurité; aucun effort académique n'a été démontré pour étudier les questions de la surveillance démocratique civile des services de renseignement et modeler «l'organisme académique de connaissance» dans ce domaine en Bulgarie et, à la suite des événements du 11/09 et les nouveaux besoins de sécurité pour combattre le terrorisme ont globalement rendu ce sujet beaucoup plus difficile.<sup>20</sup>

Il y a des questions fondamentales qui ont besoin de réponses dans un débat national sur le contrôle démocratique du renseignement: ce qu'est le renseignement; ce que le «droit de savoir» du peuple libre et démocratique sur le renseignement inclut, et quelle est la signification pour la société démocratique de la collecte clandestine d'informations, du contre-espionnage, de l'analyse et de l'action secrète.

---

<sup>20</sup> Plamen Pantev (in Ivo Tsanev and Plamen Pantev), *Democratic Oversight and Control Over Intelligence and Security Agencies*, in Jan A. Trapans, Philipp H. Fluri, eds., *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives – A Self-Assessment Study*, Volume I: Albania, Bulgaria, Croatia (Geneva/Belgrade: Geneva Centre for DCAF, 2003), pp. 234-236.

La définition populaire du renseignement devrait être portée à l'esprit du large public et la compréhension du mécanisme spécifique de la surveillance démocratique – fondée sur cette perception. Roy Godson, Professeur à l'Université de Georgetown, Président du Centre National pour l'Information Stratégique et Président du Consortium non-gouvernemental américain pour les Etudes de Renseignement décrit le renseignement comme «cette connaissance, organisation, et activité qui résulte de (1) la collecte, l'analyse, la production, la dissémination, et l'exploitation spécialisée de l'information qui se rapporte à n'importe quel autre gouvernement, groupe politique, parti, force militaire, mouvement, ou autre association que l'on croit être lié à la sécurité du groupe ou du gouvernement; (2) la neutralisation et l'enrayement d'activités similaires par d'autres groupes, gouvernements, ou mouvements; et (3) les activités secrètes entreprises pour avoir une influence sur la composition et le comportement de tels groupes ou gouvernements.»<sup>21</sup>

Godson décrit quatre éléments distincts du renseignement. Premièrement, la collecte clandestine qui est le fait d'obtenir des informations précieuses au moyen de méthodes techniques et humaines habituellement secrètes (humint et techint). Deuxièmement, le contre-espionnage, qui est le fait d'identifier, neutraliser, et exploiter des services de renseignement d'autres états. Troisièmement, l'analyse et les estimations – qui est le fait d'évaluer la collecte et autres données et de livrer aux politiciens un produit fini qui a plus de clarté que des données seules, et quatrièmement, l'action secrète, qui est le fait de tenter d'influencer la politique et les événements dans d'autres états sans révéler son implication. Godson souligne la relation symbiotique et particulièrement la relation opérationnelle entre les éléments.<sup>22</sup>

Le «droit de savoir» dans les sociétés démocratiques disqualifie les inquiétudes à propos du renseignement comme la seule source du débat sur le secret. Un gouvernement ouvert est une composante essentielle du fonctionnement démocratique de l'état. Dans un état démocratique, le peuple a le droit de savoir comment la politique étrangère du pays prend fin et aussi dans quelle mesure la protection du pays de la part des services de renseignement étrangers mène à l'intervention dans les droits et libertés individuelles. Le dilemme de la surveillance démocratique du renseignement et des agences de sécurité est que sans renseignement la sécurité nationale du pays est mise à risque, mais si le renseignement est excessif en se positionnant d'une certaine manière, il peut violer les normes constitutionnelles et les libertés civiles.

Un modèle pour mieux comprendre comment on pourrait faire face à ce dilemme n'a pas encore été inventé mais dans les démocraties matures, des problèmes spécifiques sont discutés en rapport avec les quatre éléments du renseignement. Un débat intelligent sur ces questions en Bulgarie peut inclure le traitement des questions suivantes<sup>23</sup>:

### *1. Sur la question de la collecte clandestine*

Est-ce que les valeurs démocratiques nécessitent des limites spécifiques à propos des techniques de collecte et sont-elles incompatibles avec les standards démocratiques pour collecter

<sup>21</sup> Roy Godson, *Intelligence and National Security*, in: Richard Shultz, Roy Godson, Ted Greenwood (eds.), *Security Studies for the 1990s* (Washington, New York, London: Brassey's /US/, A Maxwell Macmillan Company, 1993), p. 213.

<sup>22</sup> Op. cit., pp. 213-214.

<sup>23</sup> Voir aussi sur cette question, Roy Godson, Op. cit., pp. 222-224.

des données? La société a un intérêt à savoir jusqu'à quel point ses propres citoyens et organisations sont habitués à ce que des agents recrutent d'autres agents à la fois au niveau national et à l'étranger. Il n'est pas moins intéressant de savoir et de définir juridiquement comme dans les réponses aux questions précédentes ce que sont les limites pour utiliser ses propres citoyens et organisations dans la collecte technique des informations de renseignement.

### *2. Sur la question du contre-espionnage*

Alors que la question de la surveillance des citoyens de Bulgarie a été juridiquement régulée, il reste toujours une place pour discuter jusqu'à quel point un gouvernement démocratique pourrait cibler ou étudier ses propres citoyens ou résidents étrangers à des buts de contre-espionnage. Le fait de se demander cela est nécessaire à l'amélioration de la base juridique de cette activité et pour se rapprocher d'un consensus sur la protection efficace de la sécurité tout en respectant pleinement les droits civils et les libertés. Une loi ne peut pas exclure le processus de maturation de la démocratie. D'une façon similaire on doit traiter des questions d'acceptabilité et de justesse pour des gouvernements démocratiques de nombreuses techniques de contre-espionnage, de neutralisation et de manipulation effectuées contre des groupes politiques ayant une connexion et des fonds étrangers.

### *3. Sur la question de l'analyse et des estimations*

Une question qui mérite l'attention de la société est la mesure d'engagement des universitaires, des médias ou institutions de recherche pour un travail classé. Que devraient être les paramètres d'une telle implication pour protéger la sécurité nationale, d'une part, et préserver l'autonomie et la liberté des universitaires et des médias des agences de renseignement, d'autre part? Est-ce que les experts universitaires et les médias devraient être engagés à fournir une formation pour une performance de renseignement améliorée? Est-ce que le poste d'enseignant et de formateur de cours sur le renseignement et le contre-espionnage est compatible avec le poste de professeur dans une université?

### *4. Sur la question de l'action secrète*

Quelles sont les limites permmissibles et appropriées pour que le pouvoir exécutif utilise ses propres citoyens et organisations privées sans leur connaissance d'exercer leur influence à l'étranger? Est-ce que les niveaux de valeurs démocratiques sont compatibles avec les techniques spécifiques d'actions secrètes comme la désinformation, l'assassinat, etc.? Est-ce que les officiels des branches législative et ou exécutive devraient être informés à propos des opérations d'action secrète et si oui – jusqu' à quel point? Cette question est particulièrement pertinente lors du processus d'affectation de budget. Est-il acceptable de recruter dans un but d'action secrète des criminels contre un autre groupe de criminels à l'étranger?

Le «droit de savoir» dans une société démocratique, appliqué aux agences de renseignement a aussi un autre aspect, englobant tous les quatre éléments: le droit de savoir si les critères professionnels élevés d'adhésion à ces services sont observés et mis en œuvre. La société a le droit de savoir si le professionnalisme dans le domaine du renseignement est adéquat aux besoins et intérêts de sa sécurité. Par exemple, des professionnels de bas-niveau ne peuvent pas recruter, diriger et former efficacement des agents étrangers de haute qualité. L'égalité et la compatibilité intellectuelle exige un professionnalisme de haut niveau des militaires du renseignement dans ce domaine. C'est pourquoi il est plus que normal pour la société

de se demander si les nominations politiques dans les services de renseignement aux frais du professionnalisme sont en accord avec la sécurité nationale. Comment cette exigence devrait-elle être garantie juridiquement? Ce problème particulier devient encore plus important lorsque la Bulgarie s'attend à travailler d'une façon coopérative avec les services de renseignement alliés de l'OTAN qui compteront sur le professionnalisme des Bulgares en ce domaine.

Il s'agirait d'une surveillance vraiment responsable des agences de renseignement et de sécurité si le public démocratique se posait une question très importante: est-ce que les efforts de contrôle des services de renseignement augmentent leur performance ou non? Est-ce que les nouvelles propositions législatives, institutions pour mettre en œuvre la surveillance, l'œil de contrôle non-gouvernemental, etc. ne causent pas aussi des inconvénients sur la créativité et l'efficacité des services de renseignement? Le fait de débattre ouvertement de ces questions et d'arriver à des accords nationaux et de consensus devrait rendre hommage à la fois aux libertés et à la sécurité nationale et internationale.

Les théoriciens et les praticiens des relations civilo-militaires et de la réforme de la sécurité en Bulgarie comprennent que n'importe quelle relation avec ces problèmes n'est plus un problème d'acceptation philosophique des principes du contrôle démocratique sur l'armée et les institutions de sécurité en général, mais plutôt une question de gestion et d'efficacité dans ce domaine.<sup>24</sup> Il serait important de se concentrer sur plusieurs questions concernant la relation entre l'état et les services de renseignement qui constituent l'essence du problème de la «bonne gouvernance» du renseignement:

*Premièrement*, quelles sont les structures juridiques, la hiérarchie bureaucratique et la responsabilité, le contrôle exécutif et législatif du renseignement?

Ce n'est pas un secret qu'un problème invariant de tout service de renseignement d'un pays est de les empêcher de devenir le jouet des maîtres politiques – par tradition un effort d'une réussite incertaine. De plus, l'efficacité des formules légales et institutionnelles de l'exercice de contrôle démocratique civil des agences de renseignement est largement dépendante de la maturité des sociétés et états démocratiques respectifs.

Pendant les 15 dernières années, la tradition bulgare dans ce domaine a expérimenté l'influence à la fois des efforts soutenus de préserver la neutralité politique des services de renseignement en les utilisant pour des motifs politiques, et d'un esprit démocratique évoluant graduellement bien que lentement.

Le reflet de ces pressions sur les aspects institutionnels et juridiques du contrôle démocratique des agences de sécurité et de renseignement est très curieux. En Bulgarie, la transition démocratique a été marquée par une révision initiale de la constitution totalitaire en mars 1990. Le texte révisé a fourni au Chef d'Etat le droit de diriger et de contrôler le service de renseignement national. La constitution temporaire de juillet 1991 n'a pas offert cette compétence au Président de la République, mais la situation politique tendue et fluide à ce moment n'a pas motivé le Conseil des Ministres à la réclamer ni ensuite le Président de Bulgarie à transmettre cette activité au Premier Ministre. Depuis, le statut du renseignement national continue à être une prérogative du Chef d'Etat qui, selon la Constitution Bulgare, n'est pas le chef exécutif. Une situation étrange a ainsi été créée – le Premier Ministre qui porte la responsabilité de la

---

<sup>24</sup> Voir: David Betz, "Democratic Civil-Military Relations in Practice: Implications for Theory," a paper presented at "Taking Stock on Civil-Military Relations" Conference (The Hague, 9-12 May 2001), pp. 3-10.



politique étrangère et intérieure du pays n'est pas le maître du renseignement national, alors que le Chef d'Etat est pratiquement en stand-by pour payer pour n'importe quel échec dans l'activité risquée des militaires du renseignement. C'est un fait que pendant les 13 dernières années, la direction présidentielle du renseignement national a contredit l'esprit et la logique de la Constitution. La Bulgarie a été témoin de quelques disputes entre le Président et le Premier Ministre dans la première moitié de 1990 à cause de cette inéquation juridique.

Un débat parlementaire vigoureux n'a pas encore commencé et une discussion publique doit avoir lieu sur les questions du renseignement. Il y a un besoin évident d'un nouveau contrôle public des agences de renseignement et de garanties claires que le Premier Ministre n'abusera pas de son immense pouvoir conféré par la Constitution dans le domaine de la direction du renseignement et des institutions de sécurité. La situation actuelle a besoin d'être corrigée – d'une part le Parlement devrait commencer un contrôle régulier du renseignement national, et d'autre part le renseignement national devrait être plus proche de la société et recevoir des motivations pour l'amélioration. Le pouvoir exécutif ne peut pas être contrôlé de façon adéquate par le Parlement si le renseignement est isolé de ce contrôle.

Une nouvelle loi sur le renseignement national devrait donner des réponses claires aux éléments suivants du mécanisme parlementaire de la surveillance et du contrôle:

Premièrement, le transfert du renseignement national vers le domaine du Premier Ministre.

Deuxièmement, comment la planification, la programmation et le budget sont organisés et quelles sont les procédures d'approbation du budget annuel. Le renseignement national devrait clairement décrire dans sa proposition de budget quelles activités et objectifs font partie de l'année budgétaire à venir.

Troisièmement, la loi devrait réguler l'organisation et le processus d'investigation parlementaire et d'évaluation des activités de l'agence nationale de renseignement dans le but de juger de leur efficacité. Pour ce faire, une commission spécialisée et approuvée par le Parlement avec le consentement du corps d'opposition (Inspection, Commission d'Experts, etc.) devrait faciliter le travail de la commission respective qui suivrait les activités de renseignement et de sécurité.

Quatrièmement, comment les agences de renseignement vont organiser leur activité pour être capables de proposer par le biais du Gouvernement des avants-projets de lois appropriés qui faciliteraient le fonctionnement du système de renseignement.

L'implication directe du Parlement du pays dans le contrôle démocratique du renseignement améliorera les chances du secteur expert non-gouvernemental de développer une information indépendante et une base analytique dans le domaine du renseignement et faire rentrer dans la discussion d'une manière intelligente un public plus large.

*Deuxièmement*, qui sont les producteurs et consommateurs du renseignement, qui a accès à l'information produite et quand, quelle est la maturité de la communauté du renseignement, comment se connectent-ils et se co-ordonnent-ils? Quelle est la relation entre le contre-espionnage et les collecteurs d'information, et quelle est la politique et l'engagement de l'état avec les différentes formes des activités du renseignement?

La production et l'utilisation de l'information du renseignement sont logiquement liées à la manière dont les quatre fonctions du renseignement sont mises en œuvre, à la place de la collecte et de l'analyse et des évaluations, et au budget alloué à cette activité. Bien sûr, ce n'est pas assez pour connaître les détails et les tendances générales de la situation régionale,

les menaces actives pour le pays, mais être capable de vérifier cette information et connaissance avec d'autres partenaires puissants et alliés. Alors la signification de l'information de renseignement produite et utilisée serait plus réaliste.

Une autre question importante est la nature professionnelle des producteurs de l'information du renseignement: civile ou militaire. A présent, le renseignement militaire est une composante intégrale du système du Ministère de la Défense et peut rarement avoir de plus hautes ambitions. Le renseignement civil n'est pas en compétition avec ses collègues militaires et aucune tension n'a surgi dans la période de transition de la Bulgarie vers la démocratie. Cependant, pour prendre le meilleur des deux branches professionnelles un meilleur rôle structuré et organisé pour le Conseil de Sécurité dans le Conseil des Ministres devrait être établi juridiquement. Il n'y a pas d'indicateurs que l'information du renseignement militaire et étranger soit mise en commun, coordonnée et traitée par une haute autorité dans le processus de prise de décision de la sécurité nationale. Ceci se produit probablement incidemment dans le Conseil de Sécurité avec le Conseil des Ministres ou le Conseil de Sécurité Nationale avec le Président (plus une institution politique qu'un corps de décision), mais pas sur une base quotidienne avec une philosophie de coordination du potentiel de renseignement du pays et son activité.

Il est important de noter que le renseignement et le contre-espionnage sont séparés – juridiquement, au niveau institutionnel et dans le processus de prise de décision. Le renseignement externe traite des problèmes hors des frontières du pays alors que le Service de Sécurité Nationale est responsable des questions internes. Ce qui est particulièrement intéressant, probablement spécifique pour une partie de la période de transition mais peut rester une fonction permanente du renseignement externe est qu'il était spécialement actif dans l'étude, la recherche et la révélation de l'information à propos de gros investisseurs potentiels en transformant sa forme de propriété économique bulgare. Le renseignement Bulgare externe a été particulièrement utile à différents ministères, travaillant sur des projets capitaux de privatisation dans les années 2002-2003.

Un concept nouveau et pragmatique de production et consommation de l'information de renseignement a évolué dans les dernières années en Bulgarie<sup>25</sup>: les services du renseignement n'existent pas pour eux-mêmes, mais les employés doivent leur donner des ordres. Cette interaction dépend de l'activité des deux côtés. Le renseignement est en train de chercher ses employeurs, pour prouver qu'il peut être utile. Le cercle d'utilisateurs de l'information du renseignement s'est agrandi quatre fois. Les employeurs basiques sont le Président, le Premier Ministre et le Ministère des Affaires Etrangères, ils sont également les principaux consommateurs. L'Orateur du Parlement National – la troisième personne la plus puissante du pays, utilise les résultats du travail de collecte/analyse/estimation du Service de Renseignement National. L'information est aussi utilisée par le Ministre de l'Energie, le Ministre de l'Economie, le Ministre de l'Intégration Européenne, les Commissions Parlementaires sur des questions particulières. Un nouveau développement dans la consommation de l'activité du renseignement en Bulgarie est l'établissement d'un Secrétaire Chef du Ministère de l'Intérieur – une figure clé dans la lutte du crime organisé par les institutions autorisées; Les chefs de services du Minis-

---

<sup>25</sup> Op. cit., p. 11

tère de l'Intérieur; les Ministres Adjointes des différents ministères. Le renseignement externe fournit 10 à 20 rapports d'information chaque jour.

Le chef du renseignement Bulgare, ou son adjoint, rencontre le Président et le Premier Ministre presque quotidiennement. Quand le chef du renseignement externe exige une rencontre avec le Président ou le Premier Ministre, tous les deux sont extrêmement réceptifs. Ils gardent aussi une communication ouverte. Il est extrêmement important pour les gens de savoir que le processus de prise de décision sur les questions de sécurité nationale continue de façon permanente.

*Troisièmement*, quels changements sont exigés dans le renseignement national pour combattre le terrorisme de façon efficace?

Une des questions les plus débattues de ces trois-quatre années est l'effet du 11 septembre sur les missions du renseignement dans le nouvel environnement de sécurité<sup>26</sup> ainsi que les nouvelles tâches pour le contrôle démocratique sur le renseignement. La supposition théorique que les questions des relations civilo-militaires et le contrôle démocratique des institutions du secteur de la sécurité sont en train de devenir d'une nature internationale influence fortement ces considérations.

Les cibles principales du renseignement au siècle dernier ont été les états étrangers, leur organisation politique et les représentants individuels respectifs. Pendant le siècle dernier les acteurs non-étatiques ont concentré leur attention sur les services de renseignement. Les organisations terroristes, les individus et les firmes s'occupant du matériel nucléaire, chimique et biologique, les compagnies de commerce d'armes, les trafiquants de drogue, les groupes criminels organisés, les violeurs organisés des régimes de sanction, les instigateurs de guerres civiles (les fameux groupes pré-étatiques), les groupes conduisant à la fragmentation et à la chute des nouveaux états (les fameux groupes post-étatiques), quelques corporations transnationales – beaucoup de ces formations reflétaient la tendance de la globalisation et des services de renseignement et ont fait preuve d'un intérêt à la hausse pour cette activité. Cet intérêt a un intérêt spécifique additionnel si quelques-uns interagissent avec les fameux «états qui engendrent une inquiétude» (anciennement les «états voyous»).

La période entière des années 1990 a été marquée par une recherche de cibles de renseignement et les missions respectives qui motiveraient clairement les militaires. Cependant, bien qu'étant important, le service pour le soutien humanitaire et pour la sécurité internationale est difficile à comparer aux facteurs motivants dans l'activité de renseignement dans une situation de guerre. Les moyens de collecte d'information dans seulement certains de ces cas ont utilisé le potentiel entier du renseignement comme en temps de guerre. Ce problème éthique a disparu (presqu'entièrement) après les actes terroristes du 11 septembre. Le renseignement de guerre sur le terrorisme sert indubitablement la société internationale, a un clair mandat provenant de l'ONU et la collecte secrète, y compris de la façon la plus intrusive est le noyau de cette lutte. La pénétration de l'ennemi du territoire par humint and techint est absolument légitimé et d'une grande valeur morale. Les services de renseignement bulgares peuvent rarement rester éloignés de cette tendance.

---

<sup>26</sup> Michael Herman, *Intelligence Services in the Information Age: Theory and Practice* (Frank Cass, 2001); Ethics in International Relations: The Role of Intelligence Services after September 11, CSRC, RMA Sandhurst, M24, November 2001.

Une autre tendance qui exigerait aussi une opinion spéciale de la part de la société civile et du parlement est la tendance à la globalisation de l'activité de renseignement. La lutte contre le terrorisme démontre particulièrement que le produit du renseignement sert le bien public global pour un groupe grandissant d'états, et pas seulement pour le sien propre. Cette tendance pourrait remonter à la période de la Guerre Froide tout en vérifiant les accords d'armes stratégiques ou faisant partie des mesures de renforcement de la confiance. Dans la période de l'après-Guerre Froide la limite de l'étendue des armes nucléaires, biologiques et chimiques aurait été tout à fait impossible sans échanges de renseignements. Ceci est vrai aussi pour le maintien de la paix militaire commun et multilatéral et autres opérations, exigeant une portée complète de soutien du renseignement en temps de guerre. Le Tribunal Pénal International pour l'Ex-Yougoslavie (CIY) à La Haye ainsi que la nouvelle Cour Pénale Internationale exigent un soutien du renseignement pour identifier l'exécution et les sites d'enterrement, la planification et la mise en œuvre des crimes, etc. La nouvelle Force de Réaction Rapide ou Force de Réponse de l'OTAN peut agir seulement si elles sont supportées par une information adéquate de renseignement. Le besoin de défendre les patries nationales et Européennes, ainsi que les USA, la Russie et autres alliés dans la lutte contre le terrorisme exige un partage global de renseignement et peut amener à mettre les ressources en commun à un degré historique incomparable. Comme Michael Herman l'écrit, ces besoins exigeraient «un certain consensus sur la méthodologie professionnelle, plus une estimation de la machine internationale par laquelle les apports du renseignement peuvent être testés et intégrés.»<sup>27</sup>

Toutefois, la création d'une telle mise en commun puissante du renseignement nécessiterait un mécanisme de contrôle démocratique adéquat et sûr dans la structure d'une lutte efficace contre le terrorisme. La Bulgarie fait partie de tous ces efforts internationaux et un contrôle démocratique par le Parlement du pays et la société civile est indispensable. Le mécanisme d'interaction avec les autres représentants des parlements nationaux et de la société civile du pays a toujours besoin d'être résolu. Ceci garantirait un haut profil social – national et international, de ceux qui risquent leurs vies dans la lutte contre l'ennemi numéro un – le terrorisme. Cela permettrait également de garder un œil sur ce que les exposants du pouvoir de l'information font pour le bien public et avec l'argent des citoyens.

Le fait de conclure le cas de bonne gouvernance des institutions du renseignement mérite une mention qu'un certain degré de qualification professionnelle devrait être exigé pour les dirigeants des services de renseignement. Un autre aspect du cas de bonne gouvernance du renseignement dans la société démocratique Bulgare est d'insister sur les médias bulgares pour permettre un regard plus expert sur le secteur de la sécurité, y compris le renseignement. Bien que jouant un rôle très important dans le fait d'éduquer au besoin de responsabilité dans le secteur de la sécurité lors de la transition démocratique, les médias du pays doivent développer leur propre expertise sur les questions de renseignement. Autrement ils risquent d'être manipulés intelligemment par les services individuels de renseignement. La même considération se révèle être vraie pour les institutions de la société civile – ONGs, groupes de réflexion, organisations de recherche et académiques.

---

<sup>27</sup> Michael Herman, *Ethics in International Relations: The Role of Intelligence Services after September 11*, Op. cit., p. 5-6.

## Chapitre 14

# Cours Civiles contre Cours Militaires dans l'Etat Démocratique

Un pouvoir judiciaire indépendant et impartial est un facteur important dans le concept républicain de la séparation des pouvoirs. Un système juridique opérant libre de l'interférence et de la pression de la part des autres branches du gouvernement, garantissant l'état de droit dans tous les domaines du savoir-faire est vital pour la gouvernance démocratique d'un pays.

L'établissement militaire d'un pays sert d'instrument politique et fait partie du pouvoir exécutif qui détient l'autorisation spécifique d'utiliser la violence. La tâche spéciale de l'armée et sa représentation de la force rend particulièrement nécessaire le fait que l'armée coopère dans les frontières de la structure constitutionnelle et juridique de l'état. Les principes pour l'établissement d'un système juridique dans une démocratie—indépendance, impartialité et justesse—doivent être étendus à la juridiction militaire en tant que partie intégrante de la création juridique totale de la nation.

Il faut aussi prendre en compte que l'ordre hiérarchique total de l'organisation de l'armée rend la distinction théorique entre les délits disciplinaires et criminels inévitable. Par conséquent, la nature du soldat et du devoir militaire crée une juridiction en deux parties: en tant que citoyens, les soldats sont sujets au code civil des lois et en tant que soldats et membres du personnel de la défense, ils sont sujets au système disciplinaire qui couvre toutes les particularités du devoir militaire (par exemple la désertion des troupes, l'abus de l'autorité de direction, etc.). En ce qui concerne la distinction entre les délits disciplinaires et criminels, le comportement non-criminel sur un simple niveau disciplinaire est normalement relégué à l'autorité juridique des commandants militaires et de la direction du personnel et n'influence pas immédiatement la juridiction militaire sur le fait d'établir des cours militaires. Toutefois, dans le but de rendre le système juridique transparent au niveau disciplinaire et sujet à un traitement juste selon les principes constitutionnels, les individus sanctionnés peuvent faire appel aux plus hauts niveaux de l'autorité militaire, des institutions indépendantes comme un conseil de plainte ou un médiateur militaire, ou des cours administrative publiques. Dans certains pays, comme l'Allemagne, la garantie de faire appel est donnée par le biais de l'institution d'un Bureau indépendant du commissionnaire parlementaire, également chargé de la surveillance des traitements militaires disciplinaires.

Sur un plan conceptuel, la question des cours criminelles militaires peut être résolue de deux manières: a) En établissant un système séparé de cours militaires et de justice militaire; ou b) par des cours Civiles qui engloberaient toutes les institutions juridiques étendant aussi leur juridiction à la sphère militaire.

Une variété d'implications a un impact sur la décision de quel système choisir. Parmi les plus frappantes ce sont: la taille de l'organisation militaire avec les tâches et missions prédominantes (déploiements extraterritoriaux); l'histoire et la tradition de la culture juridique; la complexité du monde militaire et le besoin d'établir une expertise juridique spécifiée; la maturité du système politique et la qualité des relations civilo-militaires.

Les nations de la communauté Euro-Atlantique ont placé leurs systèmes de justice militaire sous leur juridiction normale, mais ont structuré leurs systèmes différemment. Par exemple, l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas n'ont pas de cours militaires spéciales alors que la Bulgarie, la Belgique et la France, la Pologne, l'Espagne et le Royaume-Uni et les

Etats-Unis en ont. Les pays décident sur les critères susmentionnés et aussi de quelle manière ils évaluent l'utilité de leur système juridique à l'intérieur de circonstances nationales.

L'image hétérogène dans la législation nationale montre une profonde variété de juridictions personnelles, territoriales et temporelles et varie en termes de fonctions, composition, composition, et opérations d'un pays à l'autre.

Dans plusieurs pays, cependant, la juridiction militaire n'a pas encore atteint les niveaux de gouvernance démocratique. Les cours militaires dans certains pays d'Amérique Latine par exemple, ne sont pas indépendantes mais assez dépendantes de l'exécutif au niveau organisationnel et opérationnel. Les juges militaires sont souvent des membres du personnel militaire en service actif qui sont subordonnés à leurs commandants respectifs et sujets au principe d'obéissance hiérarchique. La question de savoir si les cours militaires peuvent observer le droit d'être jugées par un tribunal impartial et indépendant dans un respect total des garanties judiciaires reste ouverte. Dans certains cas, les cours militaires jugent les jeunes en dessous de 18 ans et le droit d'une objection consciencieuse est souvent sapé. Dans plusieurs pays d'Amérique Latine, l'armée a de tels pouvoirs que n'importe quel délit commis par un membre de l'armée tombe sous leur juridiction, si bien que le privilège militaire devient un privilège de vraie classe.

Dans certains pays, les cours militaires sont autorisées à juger les civils même en temps de paix pour des violations de la sécurité nationale ou des lois anti-terroristes. Cependant, beaucoup de pays comme l'Espagne, le Brésil et le Guatemala ont éliminé la juridiction militaire sur les civils pour des crimes politiques. Les cours militaires étaient et sont toujours utilisées pour juger des membres des services armés de leurs nations, par exemple, les membres de la police qui ont commis des violations des droits de l'homme.

C'est en partie pour ces raisons que plusieurs experts disent que dans une démocratie les cours civiles devraient avoir la juridiction sur tous les actes criminels commis par les membres de l'armée et les civils, incluant les crimes communs et violations des libertés civiles. La tâche première des cours militaires devrait être limitée et seulement observée lorsqu'elle respecte la mise en œuvre du *code militaire de justice* en ce qui concerne la discipline militaire et la performance efficace d'une mission. Le besoin d'une discipline militaire devrait seulement criminaliser les délits contre la discipline militaire, comme l'abandon de son poste.

La question devrait, dans n'importe quel cas, être abordée de la perspective si oui ou non la juridiction militaire est compatible avec les obligations qui appartiennent au droit international des droits de l'homme pour l'administration de la justice et les violations des droits de l'homme.

Dans le contexte européen, la Convention pour la Protection des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, comme interprétée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, offre une directive à cet égard. Selon l'Article 6, le système de justice militaire devrait chercher à minimiser les disparités entre le traitement des membres des forces armées et les civils. Seuls les signataires originaux de la Convention Européenne peuvent déroger aux provisions de l'Article 6 dans leur application du système de justice militaire alors que des nouveaux signataires sont obligés de remplir les obligations des Cours.

Une autre dimension importante concernant la justice civile et militaire dans les démocraties est la question de la juridiction en temps de paix et en temps de guerre. Alors que la création constitutionnelle de la plupart des états ne permet pas des cours militaires en temps de

paix, elle le fait en périodes de guerre. Toutefois, le problème reste le même: comment l'exigence que les cours soient indépendantes et impartiales et garantissent un processus en temps utile et le respect des droits de l'homme peut-elle être remplie dans toutes les circonstances?

C'est pour cette raison que l'idée de mettre en œuvre le débat si controversé de la Cour Pénal Internationale a été soulevée. Une juridiction juste et impartiale devrait être soutenue pour des affaires où la justice militaire nationale ne pourrait pas être garantie pour des raisons d'instabilité nationale, de guerres civiles ou autres circonstances.

Indépendamment de la manière dont la juridiction militaire est organisée, elle doit être soutenue par une éducation juridique propre des officiers et du personnel de direction. Les provisions juridiques aident chaque commandant à observer l'état de droit à n'importe quel moment où il donne un ordre, et à exercer une autorité de commandement appropriée. Dans les pays de la zone Euro-Atlantique la justice militaire est construite sur l'héritage juridique selon lequel la responsabilité individuelle se trouve au cœur des règles juridiques.

Les militaires ont un devoir de désobéir à des ordres (criminels) ou qui violent clairement et de façon évidente la dignité humaine et ne justifient pas leurs actions en se référant avoir commis ces crimes sur un ordre. La responsabilité individuelle des militaires et du rang et du dossier dans l'armée mettent une responsabilité énorme sur les épaules des officiers et des soldats. Néanmoins, c'est une dimension importante dans le fait de renforcer la juridiction militaire et de prouver le niveau le plus élevé de conduite légitime du personnel militaire et de défense.

Un système fort et efficace de cours militaires et de juridiction militaire assurant un respect impartial et objectif des provisions juridiques sert aussi de moyen efficace pour empêcher la mauvaise conduite professionnelle et les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme car ils ne laissent pas de doute que de tels délits seront poursuivis par des institutions judiciaires internationales et nationales compétentes.

Dans un monde de sécurité globale, le mélange des menaces et défis militaires et non-militaires, et l'augmentation de la coopération entre le civil et le militaire en termes d'affaires de sécurité internationale et nationale, la question de la justice militaire joue un rôle plus important que jamais. Les défis juridiques et de morale dans un environnement qui a pour trait une guerre asymétrique et confronte des soldats réguliers et établissements militaires à des adversaires qui négligent toutes les provisions du droit international humanitaire sont immenses. Quand des soldats remplissent leurs missions exigeant flexibilité et ajustement aux conditions de changements rapides, la protection juridique ainsi que le respect du comportement juridiquement approprié en toutes circonstances sont d'une importance extrême.

Dans un contexte démocratique ceci peut être réalisé seulement si le système de justice militaire est complètement intégré et accepté comme partie de la juridiction nationale, et est indépendant du fait de savoir comment le schéma juridique militaire est détaillé au sein du pouvoir juridique de la nation.

## Partie V

### LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

#### Chapitre 15

#### L'Expertise de Sécurité de la Société Civile. Le Rôle des Groupes de Réflexion et des ONGs Activistes

##### De la sécurité de l'état à la sécurité sociétale

Depuis la fin de la Guerre Froide l'existence de conflits inter-état violents diminue fermement. Au contraire, les conflits au sein même des états prolifèrent. Les questions non-militaires de sécurité liées à l'économie, à l'environnement et aux droits de l'homme sont de plus en plus considérées comme des composantes essentielles de l'agenda de sécurité. Ainsi, la communauté internationale reconnaît largement que les individus et les groupes sociaux ont besoin d'être protégés et pas seulement les états.

Il n'est pas surprenant que l'examen du secteur de la sécurité à la fois d'une perspective de *sécurité* et de *bonne gouvernance* donne des rôles importants aux acteurs de la société civile. Dans une large définition du secteur de la sécurité, certains auteurs incluent «les groupes non-statutaires de la société civile»<sup>28</sup> transcendant ainsi le concept essentiellement concentré sur l'état de la sécurité.<sup>29</sup> Les nouveaux concepts de sécurité de «sécurité sociétale» et de «sécurité humaine» sont en train de gagner fermement du terrain.<sup>30</sup>

Le terme de société civile est utilisé pour se référer aux organisations positionnées entre les institutions d'état et la vie privée des individus et communautés.<sup>31</sup> Il comprend une variété de mouvements sociaux et d'organisations volontaires. Ils peuvent être indépendants du gouvernement, auquel cas on s'en réfère en tant qu'ONG, ou avoir des liens avec le gouvernement, par exemple au moyen de subventions venant du budget de l'état. On suppose généralement que ce sont des organisations à but non-lucratif.

Lorsque le secteur de la sécurité est particulièrement examiné d'une perspective de gouvernance démocratique, les acteurs de la société civile, comme les médias, les institutions de recherche et les organisations non-gouvernementales augmentent essentiellement les activi-

<sup>28</sup> En plus des «forces de sécurité non-statutaires», comme les organisations paramilitaires non étatiques, les compagnies militaires et de sécurité privée.

<sup>29</sup> Definition D, Table 1.1, in Heiner Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds., Alan Bryden and Heiner Hänggi (Münster, Germany: Lit Verlag, 2004), pp. 3-18.

<sup>30</sup> Bengt Sundelius, "The Challenge of Security Threats and Emergencies in Modern Society," in *Societal Security and Crisis Management in the 21<sup>st</sup> Century* (Zurich, ETH Zurich and Swedish Emergency Management Agency, 2004), pp. 17-19. These conference proceedings are available in full text at [http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/inkonf/inkonf\\_249.pdf](http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/inkonf/inkonf_249.pdf).

<sup>31</sup> Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 36.



tés des institutions d'état ayant pour tâche de gérer et surveiller le secteur de la sécurité.<sup>32</sup> Ces organisations de la société civile fournissent une expertise, facilitent et promeuvent une alternative aux agendas de sécurité et établissent des réseaux transnationaux, internationaux et nationaux.

### L'expertise de sécurité dans la société civile

Très souvent les parlements et les personnes politiques nommées au gouvernement manquent d'une expertise suffisante pour traiter de la complexité grandissante du secteur de la sécurité. Dans de tels cas, les ONGs et instituts de recherche peuvent contribuer au contrôle démocratique du secteur de la sécurité par <sup>33</sup>:

- Le fait de compléter l'expertise, disponible pour les politiques nommés au gouvernement par le biais de l'administration respective;
- Le fait d'assister la formation des experts du secteur de la sécurité au moyen de formation et de séminaires avancés;
- Le fait de contribuer à la compétence parlementaire;
- Le fait de fournir une opinion experte alternative à propos de la sécurité du gouvernement, des politiques de défense, des budgets et des options de passations de marchés, etc.;
- Une large dissémination, utilisant le potentiel d'Internet, d'analyses indépendantes et d'informations sur le secteur de la sécurité au parlement, aux médias et au public;
- Le fait de fournir des commentaires sur la politique de sécurité nationale, les décisions et la manière dont elles sont mises en œuvre;
- Le fait d'éduquer le public;
- Le fait de favoriser le débat public et de formuler des options de politique alternatives

Les parlements et gouvernements encouragent souvent la participation des ONGs et des instituts de recherche dans le débat public sur la sécurité nationale, les forces armées, la police et les services de renseignement. En retour, de tels débats augmentent la transparence du secteur de la sécurité.

### Les ONG's activistes

En informant le public et en présentant des évaluations sans préjugés et des politiques alternatives, les organisations de la société civile peuvent augmenter l'intérêt public et agir sur des questions d'intérêt particulier. Elles peuvent mettre sur l'agenda politique des questions de sécurité d'importance pour la société entière. Les ONGs peuvent suivre et encourager le respect pour les droits de l'homme et l'état de droit à l'intérieur du secteur de la sécurité. Elles peuvent promouvoir la transparence, l'égalité ethnique et des genres, etc.

---

<sup>32</sup> Heiner Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform," p. 7.

<sup>33</sup> Amélioré et adapté à partir de la liste qui se trouve dans le livre de Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 37.

De n'importe quelle manière, les ONGs promeuvent ou facilitent la promotion et la mise en œuvre de politiques de sécurité et de défense particulières. Il est important, malgré cela, que toutes ces organisations, incluant les groupes de pression (par exemple, les associations des industries de défense) exercent leur influence selon des règles claires, avec une bonne compréhension des complexités du suivi du secteur de la sécurité et adhèrent aux principes de gouvernance démocratique.<sup>34</sup>

Les organisations non-gouvernementales ont de meilleures chances de réaliser leurs objectifs lorsqu'elles unissent leurs efforts. En plus de mettre en commun les ressources et l'expertise, elles facilitent habituellement les liens avec le gouvernement et le parlement et augmentent l'impact sociétal de leurs activités. Dans de tels cas, les ONGs et instituts de recherche fonctionnent typiquement à la manière d'un réseau.<sup>35</sup>

Les réseaux d'ONGs peuvent même avoir une dimension régionale ou internationale. On pense que les acteurs transnationaux de la société civile comme les ONGs internationales vont sûrement trouver leur voie dans un secteur de la sécurité conçu de manière régionale ou transrégionale.<sup>36</sup>

En conclusion, les ONGs, universités et instituts de recherche ont un impact essentiel dans la construction d'une communauté de sécurité – au sein d'une nation, d'une région, et sur une base internationale. Leur activité peut avoir un impact indispensable sur la «culture de sécurité» en faisant évoluer la société et en fin de compte en institutionnalisant une gouvernance démocratique efficace sur le secteur de la sécurité.

## Chapitre 16

### Le Rôle des Médias et de l'Opinion Publique dans la Mise en Œuvre du Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité

L'expérience démocratique occidentale prouve que des médias libres et indépendants jouent un rôle capital dans la démocratie. En fournissant une information fiable et complète, en donnant la voix à des opinions diverses, en facilitant un débat informé, et en évaluant de façon critique les activités de l'état, ils servent de transmission vitale entre la société et ses représentants élus au parlement et au gouvernement.<sup>37</sup>

Les médias peuvent aider les gouvernements et les parlements à expliquer leurs décisions et actions aux citoyens. De plus, en informant leurs audiences de ce qui se passe et en apportant une explication alternative solide, les médias contribuent réellement à rendre les politi-

<sup>34</sup> Pour des détails concernant le budget de la défense et la passation de marchés, se référer à Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," *Information & Security: An International Journal* 11 (2003): 95-125, <[http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_556\\_259\\_en.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_556_259_en.pdf)>.

<sup>35</sup> Un exemple en est le travail de neuf groupes de réflexion et organisations académiques bulgares sur l'adhésion de la Bulgarie à l'OTAN. Cette activité de trois ans a aidé à former une «coalition de réforme du secteur de la sécurité,» emmenée par le Club Atlantique de Bulgarie <[www.natoinfo.bg](http://www.natoinfo.bg)> et l'Association George C. Marshall de Bulgarie <[www.GCMarshall.bg](http://www.GCMarshall.bg)>. Plusieurs de ses sources écrites sont disponibles sur <[http://www.gcmarshall.bg/pages\\_en/projects\\_past.html](http://www.gcmarshall.bg/pages_en/projects_past.html)>.

<sup>36</sup> Heiner Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform," p. 7.

<sup>37</sup> Marina Caparini, ed., *Media in Security and Governance: The Role of News Media in Security Oversight and Accountability* (Baden-Baden: Nomos, 2004).

ques et actions du gouvernement *transparentes*. En plaçant ces politiques et actions sous l'œil du public, ils forment l'opinion publique et facilitent l'implication active des acteurs de la société civile. Ainsi, ils contribuent à la mise en œuvre du principe de *responsabilité* des politiques et de l'exécutif pour la société.

Cependant, en relation avec le secteur de la sécurité, les médias jouent ces rôles sous des contraintes causées par le besoin de protéger l'information qui peut mettre en danger les intérêts de la sécurité nationale, ou par des références d'organisations exécutives pour de tels besoins. Ainsi, les médias aident à la mise en œuvre du contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité seulement si la loi régule de manière adéquate les procédures et les responsabilités pour la classification de l'information, pour l'accès à cette information et pour la liberté d'opinion et d'expression.

### Liberté de la presse

L'Article 19 de la *Déclaration Universelle des droits de l'Homme* affirme que «Tout le monde a le droit à la liberté d'opinion et d'expression: ce droit inclut la liberté d'avoir des opinions sans interférence et de chercher, recevoir et communiquer des informations et des idées au moyen de n'importe quel média et sans tenir compte des frontières.» Ce principe est notablement affirmé dans des termes non-restrictifs; il n'y a pas de référence à des restrictions génériques possibles liées aux questions de sécurité.<sup>38</sup>

### Accès à l'information et à la confidentialité

Dans les pays démocratiques la loi garantit habituellement l'accès des citoyens et organisations, y compris les médias, à l'information gouvernementale. De telles lois créent des conditions obligatoires pour la mise en œuvre des droits constitutionnels du citoyen d'être informé. Toutefois, le pouvoir exécutif peut souvent refuser de fournir l'information demandée si cet acte peut mettre en danger les intérêts de la sécurité nationale. Ainsi, savoir comment la classification de l'information et l'accès à des informations classées sont régulés est extrêmement important pour le contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité.

La règle générale est qu'une information particulière (et non une large catégorie de documents comme par exemple les documents liés aux services secrets ou au Ministère de la Défense), doit être classée en suivant des règles claires, établies par la loi. De plus, toutes ces règles ont besoin d'être publiques et doivent laisser peu de place pour la discrétion par des agences exécutives. Les cadres devraient être obligés par la loi à répondre aux demandes d'information. Si une portion d'un document apparent est classée, cette portion est retenue, ou effacée et le reste du document est fourni à l'organisation ou à la personne. Pour finir, n'importe quel document ou partie d'un document peut être classé seulement pour une période limitée, par exemple, 10, 15, ou 30 ans, cela dépend du niveau de classification, et après que le temps ait expiré, le document devient public.

<sup>38</sup> Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 40.

## Expertise, liberté et censure auto-imposée

Chaque média indépendant choisit un ou plusieurs journalistes pour suivre de manière continue les développements dans le secteur de sécurité. Les attitudes de ces journalistes et leur impact sur l'opinion publique dépendent largement de leur expertise et de leur expérience, de l'indépendance des médias, des traditions du pays, et du niveau général des relations entre la société et les organisations du secteur de la sécurité.

Dans les pays démocratiques, les médias ne peuvent pas être contrôlés. Pratiquement chaque décision politique et chaque action des organisations du secteur de la sécurité peuvent devenir sujets à l'examen du public. Les journalistes «intégrés» et personnels de la TV sont en train de devenir une partie invariable de l'ordre de bataille dans les opérations actuelles. Ceci crée de manière qualitative un nouvel environnement et place un fardeau immense sur les soldats et autres personnels du service de sécurité.<sup>39</sup> De nombreux essais ont été tentés pour réguler les relations entre l'armée et les médias, particulièrement dans la couverture d'opérations continues. Aucun de ces essais ne peut réussir entièrement, à moins que les journalistes et les médias n'aient l'expertise et la compréhension de ce que leurs actions signifient pour le succès de l'opération et la vie des soldats et ne soient désireux d'équilibrer la liberté d'information avec des contraintes et même une censure qu'ils s'imposeraient à eux-mêmes.

Dans le pire des cas, les décisions et actions des organisations du secteur de la sécurité peuvent être mal représentées et sujettes à une véritable désinformation.<sup>40</sup> Des médias libres ne se comparent pas nécessairement à l'indépendance. En développant les démocraties, les médias peuvent être spécialement liés aux cartels des affaires et peuvent être utilisés pour renforcer leur influence et promouvoir des intérêts politiques et économiques spécifiques, et ne pas protéger l'intérêt public.<sup>41</sup> La création de citoyens informés et d'une opinion publique sans préjugés devient alors un défi extrême dans de telles affaires.

De plus, les défis posés par la révolution de l'information nécessitent une culture nouvelle des relations entre les médias et les organisations de défense et de sécurité qui est basée sur

---

<sup>39</sup> Chris Donnelly, "Learning from Security Sector Reform in Central and Eastern Europe," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds., Alan Bryden and Heiner Hänggi (Münster, Germany: Lit Verlag, 2004), pp. 53-54.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Stoyana Georgieva and Avgustina Tzvetkova, "Media, Civil Society and Public Policy," in Jan A. Trapans and Philipp H. Fluri, eds., *Defence and Security Sector Governance and Reform in South Eastern Europe: Insights and Perspectives*, vol. I (Geneva/Belgrade: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003), pp. 269-280.

---

le respect mutuel et la promotion des principes de transparence et de responsabilité du secteur de la sécurité.



Quatrième Section

**Le Contrôle Démocratique  
du Secteur de la Sécurité  
dans les Cas Spéciaux**





Les cas spéciaux comme l'urgence, les crises, les conflits internes et la guerre sont une composante inséparable à la fois de la création et de la mise en œuvre de la suprématie publique et du contrôle démocratique sur les organisations du secteur de la sécurité. Ici l'essence du problème est l'exigence de l'ensemble des textes juridiques à poser les conditions pour une performance individuelle très efficace et, en même temps, de garder les opportunités des autorités civiles de continuer à prendre des décisions clés et à accomplir des fonctions de contrôle en accord avec les principes démocratiques. Peu importe à quel point la situation autour de la sécurité sociétale et nationale peut être vitale dans des cas exceptionnels – la législation nationale ne devrait pas complètement inhiber les pouvoirs du parlement pour surveiller les actions de l'exécutif, du président (dans les cas où il y a un commandant suprême des Forces Armées), et particulièrement des organisations de sécurité.

## Partie VI

---

### CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ DANS UNE SITUATION DE GUERRE

Sans tenir compte de la déclaration de l'Article 2.4 la Charte des NU qui affirme que «les états membres de l'Organisation s'abstiendront dans leurs relations internationales, d'avoir recours à la menace ou à l'utilisation de la force...» ainsi que des autres restrictions de droit humanitaire, l'agression militaire et plusieurs types d'urgence pourraient exiger une réponse militaire ou même une déclaration de droit martial. De telles réponses devraient s'appliquer sans affecter le système démocratique du pays. Malgré le fait que beaucoup de gens souhaitent que la guerre disparaisse, elle continuerait à faire partie de leur vie, maintenant, et dans les années à venir. Parce que la question du contrôle démocratique du secteur de la sécurité continuera à être essentielle pour l'armée, pour les politiques, et pour la citoyenneté générale de la nation, la question se pose alors: comment et dans quelles circonstances une nation justifie soit d'aller en guerre soit de s'abstenir de participer à des actions militaires?

#### Chapitre 17

### Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité en Temps de Guerre

Un pays peut être engagé dans une guerre *de facto* ou *de jure*. C'est un phénomène qui date d'après la Guerre Froide. La dernière déclaration de guerre a été faite le 3 septembre 1939 lorsque les ambassadeurs de France et du Royaume-Uni ont visité le Ministère des Affaires Etrangères allemand pour déclarer la guerre en accomplissement de leurs obligations d'alliance envers la Pologne. Depuis lors, plus de 150 conflits se sont déroulés sans déclaration formelle de guerre.

Malgré ceci, les règles pour conserver un contrôle démocratique efficace pendant la guerre reste un important «groupe» de construction de la démocratie. Pendant les temps extrêmes de

la guerre l'exécution du contrôle démocratique sur les forces armées est une source d'intégrité nationale et devrait avoir pour but d'apporter l'enthousiasme, le fait d'être prêt pour le sacrifice et le soutien aux forces. Cependant, n'importe quel aspect des procédures démocratiques ne devrait pas diminuer l'efficacité du combat et des autres opérations de soutien.

Une des questions majeures de la préparation en temps de guerre est la définition juridique de l'autorité d'un des centres de pouvoir du pays de déclarer la guerre ou de présenter le droit martial et est aussi importante pour établir le régime contrôle démocratique. La question est habituellement réglée par la Constitution et en accord avec les provisions constitutionnelles, les cas suivants sont possibles:

- Le Parlement pourrait avoir le droit explicite de déclarer la guerre, l'état de guerre ou présenter le droit martial. En pratique, ce cas pourrait mener à un contrôle démocratique efficace sur le processus d'engager le pays dans la guerre seulement s'il y a assez de temps pour les débats parlementaires et la décision. S'il n'y a pas de période de pré-guerre ou dans le cas d'une attaque inattendue cette règle ne pourrait pas fonctionner;
- La Constitution peut exiger que le Parlement autorise le pouvoir exécutif ou le Chef d'Etat à déclarer la guerre. Le contrôle démocratique pourrait être aussi compromis dans le cas d'une attaque par surprise;
- La Constitution peut fournir une autorité automatique à l'exécutif ou au Chef d'Etat pour déclarer la guerre ou présenter l'état de guerre ou l'état d'urgence seulement et quand le parlement n'est pas en session. Dans ce cas, on doit faire appel au Parlement pour approuver (confirmer) la décision.

En plus de la question de la déclaration de guerre dans toutes les circonstances, le Parlement ne devrait pas annuler son travail pendant les crises nationales. Ceci est important non seulement du point de vue politique mais aussi pour la réhabilitation post-conflit de la société.

Les médias et autres institutions de la société civile devraient avoir des opportunités de continuer à *être libres* mais quelques restrictions sont inévitables. En effet, il pourrait y avoir un contrôle interne ou effectué par le droit, essentiellement afin de ne pas placer la vie des soldats et des autres personnes en danger parce qu'on a publié des informations de combat. Une part de la responsabilité du Ministère de la Défense pendant les périodes de guerre devrait être de garder les médias engagés et de donner l'opportunité aux reporters et aux médias de rejoindre et suivre les forces. La bonne pratique dans ceci se définit par le fait d'avoir préparé à l'avance un document des événements qui rend claires les obligations des trois parties – le Gouvernement (Ministère de la Défense), les médias et les forces armées. Au Royaume-Uni, c'est le fameux *Livre Vert*, qui a un statut «d'accord de gentlemen».

Dans le but d'empêcher de profonds dommages sur la société démocratique et sur ses institutions, n'importe quelle légitimisation et opérationnalisation de mesures spéciales de guerre devrait être basée sur des buts clairs et suivre les principes démocratiques:

- Le principe de la menace exceptionnelle et de la légalité devrait être appliqué dans le but de garantir que le droit interne se conforme à la guerre internationale et aux droits qui y sont liés. Ici, la clé est l'adéquation entre la déclaration de guerre, l'état de guerre ou les autres statuts qui se rapportent à la guerre, et le paradigme que la guerre est la dernière mesure inévitable seulement pour la légitime défense ;

- Le principe de proclamation se réfère au besoin pour l'état de guerre d'être annoncé officiellement à la fois au public national et international. Les gens devraient être clairement informés à propos des conséquences de la guerre sur chaque aspect de leur vie, sur les activités économiques, les libertés et les droits de l'homme;
- Le principe de communication est lié à l'obligation des autorités de l'état d'informer dûment les autres gouvernements et organisations internationales à propos de l'acte de déclaration de guerre et les résultats en découlant sur les relations internationales du pays, du statut des citoyens étrangers, du commerce, des activités des médias, de la banque, etc.;
- Le principe d'intangibilité devrait être appliqué à ces droits humains et fondamentaux du citoyen auxquels on ne pourrait pas déroger. Ceci est particulièrement important pour être appliqué au Parlement et sa mission de garder les valeurs démocratiques et les traditions vivantes lors d'une guerre sanglante et destructrice. Sa capacité à décider des questions les plus importantes du comportement du pays pendant l'application des règles de guerre pour surveiller les performances des autorités en temps de guerre est d'une importance capitale pour sauver la démocratie et limiter l'augmentation et l'amertume des opérations de combat.

Dans le cas de la Bulgarie, à partir de 1991, la Constitution suivie par les nouvelles lois sur la défense, les forces armées, la sécurité interne et les services de renseignement a défini les rôles et les responsabilités en temps de guerre du Parlement, du Président, du Gouvernement et du Personnel Général des Forces Armées, en accord avec les exigences du système démocratique de contrôle et équilibre.

L'Assemblée Nationale (Le Parlement) a l'autorité de décider de la déclaration de guerre et de la conclusion de la paix, sur une motion du Président ou du Conseil des Ministres, de présenter le droit martial ou l'état d'urgence sur tout ou une partie du territoire du pays; de ratifier ou rejeter par une loi tous les accords internationaux qui sont de nature politique et militaire.

Le Président de la République en tant que Commandant en chef suprême des Forces Armées sur motion du Gouvernement déclare la mobilisation générale ou partielle pour la guerre. A n'importe quel moment où l'Assemblée Nationale n'est pas en session et ne peut pas être réunie, il proclame *un état de guerre* dans les cas d'attaque armée contre la Bulgarie ou à n'importe quel moment où une action urgente est exigée en raison d'un engagement international. Il proclame le droit martial ou n'importe quel autre état d'urgence. L'Assemblée Nationale est rassemblée immédiatement pour appuyer la décision du Président. Le Droit de la Défense et des Forces Armées spécifie que le Président, agissant sur proposition du Conseil des Ministres, approuve les plans stratégiques de défense et les alertes des Forces Armées ou une partie de cela jusqu'à une alerte avancée, dans un conflit militaire ou une guerre il coordonne les efforts de politique étrangère pour la participation dans les organisations internationales et les structures de sécurité avec le but de terminer le conflit militaire ou la guerre; il commande les Quartiers Généraux Suprêmes, délivre les actes pour la préparation du pays et des Forces Armées pour la guerre; met en œuvre les plans de temps de guerre; introduit un régime restrictif pour la dissémination des informations liées à la défense du pays; présente des propositions pour faire la paix à l'Assemblée Nationale.

Avec la présentation du droit martial, la déclaration de guerre ou avec le début exact des activités militaires, le Président forme les Quartiers Généraux Suprêmes (QGS). Le QGS aide le Commandant Suprême à diriger la défense et les Forces Armées et comprend le Premier Ministre, le Ministre de la Défense, le Ministre des Affaires Etrangères, le Ministre des Transports, le Ministre de la Construction et du Développement Territorial, le Président du Comité pour la Poste et les Télécommunications, le Chef du personnel Général et d'autres individus, désignés par le Commandant Suprême.

Le Conseil des Ministres (Le Gouvernement) est obligé de formuler et assurer la défense de l'état et la police militaire; de maintenir le contact et la préparation de mobilisation des Forces Armées; d'approuver les projets de mobilisation et le Projet Général de Guerre de l'état et la proposition de budget de guerre; de déterminer les standards et l'ordre pour l'accumulation, la préservation et l'utilisation des matières premières pour la guerre; commander et mobiliser les Forces Armées; diriger la transition du pays de la paix à la guerre.

Depuis la fin de la Guerre Froide, de nombreux développements ont changé significativement la question de la guerre et la législation nationale et internationale qui s'y rapporte. Deux d'entre eux sont directement liés au contrôle démocratique sur les forces en temps de guerre. Premièrement, parmi ces développements, se trouve le fait que les états ne combattent plus la vaste majorité des guerres. Les guerres d'aujourd'hui et les conflits violents tendent plutôt à avoir des causes sociétales internes. Dans ce cas, la déclaration de guerre est simplement impossible.

Deuxièmement, dans le monde contemporain chaque état ouvert, libéral et souverain fait face à la menace commune d'être utilisé à des buts terroristes. La souveraineté d'état, l'indépendance et l'intégrité territoriale peuvent être défendues avec beaucoup plus de succès au moyen de l'intégration, de la participation à la coopération internationale et à la contribution aux efforts multilatéraux. On doit s'attendre à cela étant donné que *le nouvel ennemi n'a pas de souveraineté politique*. Le terrorisme menace les systèmes politiques et les modes de vie des sociétés. Ce n'est plus une affaire de menacer la souveraineté d'état – pas plus que l'intégrité territoriale et certainement pas l'indépendance non plus.

## Chapitre 18

# Le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité dans la Lutte contre le Terrorisme

## Les Traits Principaux du Terrorisme Moderne

Il n'y a pas de définition juridique internationale formellement reconnue du terrorisme.<sup>1</sup> La

<sup>1</sup> Au Meeting de Berne, en Suisse, du PfPC ESSG du 22 avril, 2002 le Col. Nick Pratt, USMC (Ret.) a dit qu'il y a 109 définitions académiques du «terrorisme». Le 2 avril 2002, les nations islamiques ont échoué à formuler une définition commune du «terrorisme» à un meeting de l'Organisation de la Conférence Islamique (OIC) en Malaisie. L'obstacle fut les points de vues divergeants sur la nature de la lutte Palestinienne contre Israël – «lutte pour la paix» ou «terrorisme» (FT, 3 avril 2002, 2). Prof. Dr. Kemal Beyoghlou, un expert américain du contre-espionnage a souligné le 16 septembre 2002 à une conférence au Club Atlantique à Sofia que la meilleure définition du terrorisme est «une attaque politiquement motivée sur des civils non-combattants.» Chris Donnelly de l'OTAN se concentre sur le terrorisme en tant que «tactique» (Donnelly/CND/2002/090/Spain/26.04.2002, 5).

Stratégie de Sécurité Nationale Américaine pour la lutte contre le Terrorisme (février 2003) définit le terrorisme comme: «*violence préméditée et politiquement motivée perpétrée contre les cibles non-combattantes par des groupes sous-nationaux ou des agents clandestins.*»<sup>2</sup> Magnus Norell, un expert Suédois sur le contre-terrorisme apporte la définition de travail suivante: «*L'utilisation systémique de la violence illégitime par des acteurs non-étatiques ou sous-nationaux, a spécialement pour but que les civils ou les non-combattants réalisent des objectifs spécifiques. Ces objectifs pourraient être politiques, sociaux ou religieux, cela dépend du groupe en question. Le Terrorisme devient international lorsqu'il est accompli au delà des frontières qui définissent le pays d'origine du groupe, ou lorsqu'il a pour cible les citoyens étrangers au sein du pays du pays d'origine du groupe spécifique.*»<sup>3</sup>

De plus, on peut dire que le terrorisme d'aujourd'hui est vraiment global: les terroristes sont organisés en réseaux et peuvent opérer de chaque coin du monde. La neutralisation d'un segment de l'organisation ne signifierait pas la fin entière du réseau. Dans un second temps, nous devons faire face à des terroristes qui ont une très haute motivation religieuse d'attaquer, les rendant plus fanatiques et prêts à agir sans discernement. «Brûler» tous les infidèles, y compris au moyen d'armes nucléaires ou autres armes de destruction massive représente une partie très significative de la pensée des nouveaux terroristes. La profonde satisfaction des dirigeants d'Al Quaida à propos des pertes immenses lors des attaques du WTC à New York a été notée et retranscrite à travers le monde par les terroristes eux-mêmes.

L'objectif de ce chapitre est de dessiner les traits principaux et les perspectives en ce qui concerne le phénomène du terrorisme:

- a) Il cause la mort d'innocents et de personnes non-impliquées dans les conflits
- b) Il est un instrument / une tactique pour mener l'activité militaire
- c) Il n'a pas une identification territoriale et de sujet juridique clair
- d) Il devient plus mortel
- e) Il montre un «pouvoir de suicide» de grande échelle, compromettant les approches traditionnelles et rationnelles de l'application de la violence militaire
- f) Il est global dans sa magnitude
- g) Il est fanatique et religieusement motivé
- h) Il devient sans discernement envers ses victimes
- i) L'utilisation des ADMs est un but fou mais cependant direct des terroristes.

## Les Risques et les Défis pour la Société et l'Etat Démocratique

Aucun pays comportant une société démocratique ou en voie de démocratisation ne devrait rester en dehors de l'effort de priver le terrorisme de ses moyens de chantage et de sa capacité de dégradation de la société. Les gens s'attendent à ce que la lutte contre le terrorisme fi-

<sup>2</sup> 'National Strategy for Combating Terrorism' (Sofia: Wireless Files, US Embassy, February 18, 2003), 2.

<sup>3</sup> Magnus Norrel, "The Role of the Military and Intelligence in Combating Terrorism," *Romanian Journal of International Affairs* 8:4 (2002): 42.

nisse en victoire et à ce qu'ils puissent continuer le mode de vie libre tel qu'il existait avant le 11 septembre 2001.

Cependant, c'est seulement un des concepts de la manière dont la démocratie doit réagir face au terrorisme. L'autre point de vue reflète une autre pensée, plus proche de celle de ne pas abandonner et étouffer le phénomène du terrorisme, mais à cause de sa présence invariable dans la vie sociale – de s'y adapter. Le cœur de cette réflexion est que les pays démocratiques avec leurs sociétés ouvertes et leurs libertés civiles vont toujours être vulnérables au terrorisme. Ces sociétés ne seront jamais capables de protéger *toutes* les cibles, *tout* le temps, contre *toutes* les attaques possibles, ce qui signifie que le terrorisme sera toujours attractif pour les ennemis de la démocratie. Bien que la vigilance du public et de l'individu soit constamment mobilisée par l'état démocratique, combattant le terrorisme, les attentes venant de cette lutte devraient rester réalistes, diminuant la vulnérabilité de la société démocratique ouverte.

Les deux concepts ont des arguments légitimes et de recours, posés par ce dilemme de démocratie, luttant contre le terrorisme, en suivant deux voies parallèles de comportement.

Premièrement, malgré les limites nécessaires de certains droits et libertés de la société démocratique lors de sa lutte contre le terrorisme, protéger les fondements de la démocratie et garder toutes les mesures contre le terrorisme au sein de procédures démocratiques établies, bien que plus sophistiquées, est une 'obligation' pour n'importe quel état démocratique. Equilibrer les principes avec les intérêts n'est pas un travail facile, mais c'est la seule façon de surmonter les tensions et les crises d'une société démocratique en lutte avec elle-même tout en ciblant et en combattant le terrorisme. Le secrétaire d'Etat Américain Colin Powell a mis en garde le 1er août 2002 à Brunei contre «*le fait d'utiliser la campagne contre le terrorisme comme moyen de supprimer les dissidences légitimes ou comme un moyen d'empêcher les gens de présenter leurs opinions au gouvernement.*»<sup>4</sup> Il a ajouté ensuite que «*si nous voulons prévaloir contre le terrorisme, vraiment prévaloir contre ce fléau face à l'humanité, alors nous devons le faire d'une manière qui respecte la dignité humaine et les droits des hommes et des femmes.*»<sup>5</sup> S'il est un domaine dans lequel les sociétés et les gouvernements démocratiques risquent de faillir, c'est l'accumulation éventuelle excessive de pouvoir dans n'importe quelle institution trop centralisée. Ellen Laipson pose une question très légitime concernant la démocratie américaine: «*Est-ce que le terrorisme pousse les Etats-Unis à réviser leur croyance dans le système de contrôle et d'équilibre?*»<sup>6</sup>

Deuxièmement, les efforts devraient être exercés pour démocratiser l'Islam et empêcher les religieux musulmans à freiner le processus. Un facteur décisif pour discuter de la question est que les musulmans en général ne sont pas le problème – mais les musulmans radicaux le sont. Radwan Masmoudi, le président du Centre pour les Etudes sur l'Islam et la Démocratie (CEID), un groupe de réflexion basé aux Etats-Unis, a été cité par le «Christian Science Monitor» pour dire que «*la clé pour un future viable est la coalition des Islamistes modérés et des*

<sup>4</sup> Colin Powell, 'Rights Must Be Protected in Anti-Terrorism Fight' (Sofia: Wireless Files, US Embassy, August 5, 2002), 10.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ellen Laipson, 'While America ...' 146.

*non-Islamiste consacrée au gouvernement représentatif.*»<sup>7</sup> Le même papier dans le même numéro cite Nadcem Kazmi de la Fondation Al-Khoei à Londres. Selon lui, il y a «*un besoin d'un processus diplomatique pour développer une «fatwa cohésive qui fait autorité pour délégitimer le terrorisme.*»<sup>8</sup>

Bien sûr, travailler sur ces buts ambitieux et les réaliser requièrerait la création des sociétés civiles dans le respect du pluralisme dans les pays musulmans du monde. Les Musulmans qui étudient l'intégration de la démocratie dans les sociétés démocratiques soulignent le rôle clé de l'intelligentsia musulmane dans le changement des attitudes publiques et dans l'abandon logique des modèles médiévaux prêchés par quelques religieux islamiques. Ce serait dans l'intérêt de l'Islam et de toutes les autres religions du monde s'il améliorerait son organisation interne de religion en établissant et en renforçant la direction supranationale et les structures de contrôle.

Un but stratégique fondamental, cependant, à la fois des intellectuels musulmans et non-musulmans, devrait être de dépolitiser les difficultés d'adaptation des fondamentalistes islamiques aux exigences de la globalisation. Dans la dernière décennie adapter les besoins de l'environnement international global est devenu un des contenus principaux de la politique d'une majorité d'états. Les autres acteurs étatiques et non-étatiques ont toutefois perçu les nouveaux développements envers un monde global comme un danger pour leur existence. Se cachant derrière des différences existantes de la religion et de la culture du Moyen-Orient, qui est aussi principalement pauvre alors que le monde Occidental est pour la plupart riche, les partisans de l'Islam radical ont décidé d'attaquer. L'acte terroriste du 11 septembre 2001 avait pour but de définir politiquement le format du conflit de la religion islamique radicale et de la globalisation économique, politique et culturelle. La forme avantageuse du conflit était de présenter l'image d'un Islam «souffrant» contre l'«Américanisation du monde.» La mentalité du «conflit de civilisation», la pauvreté dans le monde musulman, les états défaillants—particulièrement les états musulmans—sont des tendances que le terrorisme essaie d'exploiter. Une frustration majeure de l'Islam radical réside dans la préparation des Musulmans individuels dans le monde à embrasser la globalisation en tant qu'opportunité d'améliorer leurs niveaux de vie – avec de meilleures chances d'avoir le choix. Cette préparation des Musulmans à embrasser la globalisation et à abandonner les habitudes conservatrices de l'Islam fondamentaliste et ses relations exclut probablement de la balance tous ceux qui profitent de la situation pour manipuler les esprits des croyants.

Le succès de la globalisation et de la démocratie est le résultat de la victoire de la lutte pour les droits démocratiques dans le monde non-occidental et du fait que les frontières d'état et la souveraineté ne peuvent pas sauver ceux qui s'opposent au progrès social, politique et technologique. Une autre raison est la création de plus en plus de formes et d'institutions efficaces de gouvernance globale. L'attaque des partisans de ces tendances sur les centres de gouvernance des processus sociaux en évolution est projetée comme la manière juste de sauver le fondamentalisme et son interprétation extrémiste et agressive. Le fait de tuer tout ce qui

<sup>7</sup> 'Christian Science Monitor,' May 29, 2003, 'Easing into Islamic Democracy (Convinced by their experience in the US, American Muslims are helping form democratic coalitions in the Muslim world and are building their case on Islamic principles)', by Jane Lampman, Staff writer to the CSM.

<sup>8</sup> Ibid.

est «global» reste la seule option pour les «gardiens ultimes» des traditions fondamentalistes – une interprétation très radicale de la vie religieuse et sociale s'il en est.

### Les Stratégies de Traitement du Terrorisme

Trois «cercles stratégiques» concentriques et simultanés de traitement du terrorisme peuvent être suggérés. *Premièrement*, le plus large, celui qui s'établit sur le long terme: 1) Gagner les cœurs et les esprits des victimes potentielles de la globalisation. 2) Leur prouver que le terrorisme n'est pas leur chemin car il se définit comme une conséquence négative du progrès humain. 3) Priver les réseaux terroristes de recruter des gens appauvris et désespérés. 4) Prouver clairement que la globalisation fournit un résultat civilisé à la dure situation créée lors de l'adaptation aux besoins du nouvel environnement économique et des techniques d'information.

*Deuxièmement*, sur le moyen terme: 1) Aider les états défaillants à devenir prospères. La région d'Europe du Sud-Est est un cas particulièrement important, dont le succès stimulera des processus positifs dans la région Mer Noire – Mer Caspienne. 2) Impliquer l'Islam dans la société civile, le sécularisme et la construction de la démocratie, en influençant les réformes religieuses qui priveraient le terrorisme fanatique d'une motivation confessionnelle 3) Améliorer la coopération et la coordination des centres de pouvoir dirigeants du monde dans leur activité anti-terroriste.

*Troisièmement*, le court terme avec le cercle direct: 1) Empêcher la performance du terrorisme des ADMs. 2) Créer les instruments, institutions et individus qui peuvent efficacement réaliser tous les aspects opérationnels de la lutte anti-terroriste.

La lutte réussie contre le terrorisme accélérera inévitablement les tendances constructives du système international, encouragera la globalisation et ses effets sociaux positifs et économiques. Les succès de la lutte fourniront des opportunités pour les religions du monde d'interagir d'une manière plus créative et pro-humaine que maintenant.

### Conserver une lutte efficace contre le Terrorisme à l'intérieur de contraintes Démocratiques

Prendre des mesures adéquates par des procédures démocratiques peut légitimement réduire la marge de manœuvre des groupes terroristes. Vivre d'une manière démocratique aujourd'hui signifie trouver des standards adéquats en même temps pour la vie privée et la sécurité. De meilleures définitions juridiques doivent être trouvées à la sécurité externe et interne déjà fortement liées. Le potentiel des organisations internationales traitant de la sécurité devrait se concentrer sur ce problème, en partie en connexion avec la lutte contre le terrorisme.

Tout aussi importantes seraient les formules juridiques et institutionnelles du travail, même du travail intégré des forces armées avec la police et les services de renseignement pour briser la colonne vertébrale du terrorisme à l'intérieur de n'importe quel pays. On aura besoin d'imagination et d'ouverture d'esprit pour atteindre les accords internationaux de coopération de renseignement et des institutions qui font respecter le droit des pays anti-terroristes.

Des mesures spéciales devraient être prises pour augmenter la conscience publique de la signification de la vigilance par la société dans la lutte contre le terrorisme. Ces mesures devraient viser une transparence adéquate, et la responsabilité d'établir un rapport sur la préservation du niveau d'efficacité de l'activité anti-terroriste par les institutions du secteur de la sé-



curité. Des exigences similaires devraient être placées dans les forums parlementaires internationaux, dans lesquels le contre-terrorisme est suivi. L'effet se traduirait alors par une confiance mutuelle nationale et internationale entre les gens et leurs institutions respectives, réalisant ainsi la lutte contre le terrorisme.

## Partie VII

### LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DU SECTEUR DE SÉCURITÉ EN TEMPS DE PAIX

#### Chapitre 19

#### Le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité pendant les Crises et les Urgences

Dans des circonstances exceptionnelles, comme des catastrophes naturelles ou autres types de crises, on attend de l'état qu'il agisse rapidement et de façon décisive. Souvent, il peut appliquer des pouvoirs spéciaux et des procédures pour résoudre une crise sans toutefois affecter les principes de gouvernance démocratique. A cette fin, il est important d'établir des définitions claires de crise et d'urgence, des procédures pour déclarer un état d'urgence et des définitions législatives des rôles et responsabilités pour la préparation d'urgence et la gestion de la crise, aussi bien que les mécanismes de surveillance constitutionnelle pendant les états d'urgence.

#### Définitions

Une *crise* peut être définie en tant qu'incident ou situation impliquant une menace pour un pays, son territoire, ses citoyens, ses forces, ou intérêts vitaux qui se développe rapidement et crée des conditions d'une telle importance diplomatique, économique, politique ou militaire dans laquelle l'engagement de l'armée et des autres forces de sécurité est envisagé dans le but de réaliser des objectifs nationaux.<sup>9</sup> Elle peut se passer au niveau local, provincial, national, ou régional (international). Les exemples de crises comprennent l'activité terroriste; les actes militaires d'agression d'un autre pays, des flots massifs de réfugiés, des troubles civils avec actes de violence, etc.

Une *urgence* est un type de crise qui est causé par un phénomène naturel ou un acte humain (habituellement sans intention malveillante). Les exemples comprennent les désastres naturels tels que les feux, les inondations, glissements de terrain, tremblements de terre, avalanches; accidents industriels, par exemple, des produits dangereux renversés, l'incident d'un réacteur nucléaire, etc.; la panne des infrastructures critiques, des pannes de courant étendues, des pandémies et autres.

---

<sup>9</sup> Version adaptée de la définition fournie par Nikolay Petrov, "National Military Command Center – From Idea to Implementation," *Information & Security: An International Journal* 6 (2001): 69-81.

## Principes, droit international et droits de l'homme

Un état d'urgence ou une crise peut être déclaré seulement dans des circonstances exceptionnelles, en suivant de nombreux principes démocratiques clés <sup>10</sup>:

- Le principe de *légalité* – les mesures d'urgence devraient correspondre à la déclaration de l'état d'urgence qui, par ailleurs, devrait être en accord avec la législation du pays. Ce principe cherche à s'assurer que le droit interne est conforme au droit international;
- Le principe de *proclamation* – l'état d'urgence devrait être annoncé publiquement;
- Le principe de *communication*, qui se réfère à l'obligation d'informer les autres états parties pour des traits pertinents, ainsi que le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme lors des états d'urgence;
- Le principe de *temporalité* – la déclaration d'un état d'urgence devrait être d'une nature exceptionnelle et correspondre à une durée limitée;
- Le principe de *menace exceptionnelle*, qui exige que la crise présente un danger réel, actuel ou au moins imminent pour la communauté;
- Le principe de *proportionnalité* – les mesures prises pour contrer la crise devraient être proportionnelles à sa gravité;
- Le principe de *intangibilité* – on ne peut déroger à certains droits fondamentaux en aucune circonstance.

Le droit international exige que chaque état fournisse une justification soignée non seulement pour leur décision de proclamer un état d'urgence (quand il y a une menace à «la vie d'une nation»), mais aussi pour chaque mesure spécifique basée sur une telle proclamation. Et alors que la dérogation de certains droits peut être justifiée dans les urgences, par exemple, la liberté de mouvement, ou la liberté d'assemblée, aucune dérogation ne peut être faite en ce qui concerne: le droit à la vie, la prohibition de la torture ou d'une punition cruelle, inhumaine ou dégradante ou l'expérimentation médicale ou scientifique sans consentement, la prohibition de l'esclavage, du commerce d'esclaves ou de la servitude; la prohibition d'emprisonnement à cause de l'incapacité de remplir une obligation contractuelle; le principe de légalité dans le domaine du droit criminel, c'est-à-dire, l'exigence à la fois de responsabilité criminelle et de punition d'être limité à des provisions claires et précises dans le droit qui était en place et applicable au moment où l'acte ou l'omission a eu lieu<sup>11</sup>; la reconnaissance de tout le monde en tant que personne devant la loi; et la liberté de pensée, de conscience et de religion.<sup>12</sup>

D'un point de vue légitime, les actes qui constituent l'état d'urgence (la proclamation, la ratification, etc.) et les mesures qui sont adoptées quand elles sont respectées (la suspension ou la restriction de certains droits, etc.) devraient rester dans la structure des principes gouvernant

<sup>10</sup> Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, pp. 100-101.

<sup>11</sup> Excepté dans des cas où une loi ultérieure impose une peine plus légère.

<sup>12</sup> General Comment No. 29, States of Emergency (Article 4), *International covenant on civil and political rights*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (Geneva, Switzerland: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 31 August 2001), <<http://www.unhcr.ch>>.

l'état de droit et sont ainsi sujets aux contrôles.<sup>13</sup> Il est important que le Parlement continue à agir au nom des gens sans réduction majeure de ses pouvoirs législatifs et de surveillance de l'exécutif concernant le secteur de la sécurité et son respect pour les droits de l'homme. Il est également essentiel que le parlement exerce son rôle concernant la déclaration de l'état d'urgence, ainsi que sa fin. Les Parlements devraient s'attacher à inclure dans la loi une fin automatique d'un état d'urgence par exemple, après trois ou six mois, à moins qu'elle ne soit expressément renouvelée comme résultat d'un débat parlementaire et d'un vote.<sup>14</sup>

## La préparation d'urgence dans l'économie libérale

La réaffirmation des défis de sécurité actuels et l'accent mis sur la préparation sociétale, ou la sécurité nationale et la préparation d'urgence deviennent une question importante des perspectives de sécurité et de bonne gouvernance. Dans les deux dernières décennies l'infrastructure et les services, traditionnellement associés aux gouvernements nationaux ont été largement privatisés. Par exemple, dans la plupart des pays Européens les marchés protégés auparavant ont été dérégulés, et la provision de services critiques comme les télécommunications, l'énergie, le transport, la santé et les services financiers ont été privatisés ou sont en processus de privatisation.

Cette privatisation des monopoles publics et des infrastructures a des conséquences essentielles pour la préparation d'urgence nationale et internationale et pour la gestion de crise. Dans une économie non-libéralisée, l'état assume la responsabilité et les coûts pour garantir le fonctionnement des systèmes et la disponibilité des services.<sup>15</sup> Toutefois, il est plus problématique d'assigner de telles responsabilités dans une économie globale libéralisée. Les pressions pour maximiser les profits, les échecs de marché, l'information imparfaite, la responsabilité limitée et l'inclination des gouvernements à assister les compagnies en cas d'urgence ou de crise majeure,<sup>16</sup> rendent la motivation privée insuffisante pour la provision d'une préparation d'urgence optimale pour la société dans son entièreté.<sup>17</sup> Et cependant, il y a une tendance claire à déléguer une responsabilité gouvernementale pour la sécurité de l'infrastructure et des services aux para-états ou acteurs privés.<sup>18</sup>

Par conséquent, dans les situations d'urgence les organisations du secteur de la sécurité comptent sur et agissent conjointement avec une variété d'acteurs privés. Ainsi, le système efficace de contrôle démocratique de la sécurité devrait être basé sur une régulation adéquate pour la préparation de ces acteurs afin de fonctionner dans les situations d'urgence. Une telle

---

<sup>13</sup> Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 101.

<sup>14</sup> Ibid., p. 102.

<sup>15</sup> Jan J. Andersson and Andreas Malm, "Minding the Gap: Reconciling Responsibilities and Costs in the Provision of Societal Security," in *Societal Security and Crisis Management in the 21<sup>st</sup> Century* (Zurich, ETH Zurich and Swedish Emergency Management Agency, 2004), pp. 33-52. Comptes-rendus disponibles sur: [http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/inkonf/inkonf\\_249.pdf](http://e-collection.ethbib.ethz.ch/ecol-pool/inkonf/inkonf_249.pdf).

<sup>16</sup> Par exemple, l'aide financière fournie par le gouvernement Américain à l'industrie aérienne après le 11 septembre 2001.

<sup>17</sup> Andersson and Malm, "Minding the Gap," pp. 35-37.

<sup>18</sup> Stein Henriksen, "Norway: The Shift of Responsibilities within Government and Society," in *Societal Security and Crisis Management in the 21<sup>st</sup> Century* (Zurich, ETH Zurich and Swedish Emergency Management Agency, 2004), pp. 60-63.

régulation devrait équilibrer avec soin la régulation législative directe, la mise en œuvre des instruments de politique économique, et l'établissement des partenariats public-privé,<sup>19</sup> réconciliant ainsi les responsabilités et coûts des gouvernements et des acteurs privés à fournir la sécurité sociétale.

## Chapitre 20

### Le Cyber Espace et les Défis pour le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité

Pour un nombre de raisons, l'intérêt de toutes les organisations de sécurité pour le «cyber espace» est en train de grandir rapidement. Les opérations d'information et l'accès à la supériorité de cette information sont devenues un facteur majeur dans les opérations militaires; les groupes criminels et terroristes utilisent de plus en plus le «cyber espace»; la dépendance des économies de marché avancées et la variété des services publics à propos du cyber espace grandit régulièrement.

Ainsi, pendant les années 1990, les opérations d'information sont devenues une composante critique de chaque opération militaire, contre les opposants utilisant des moyens asymétriques et des tactiques, ou dans les opérations de paix. Les organisations du secteur de la sécurité essaient d'utiliser le potentiel de l'information la plus avancée et des technologies de communication dans le but de rassembler et vérifier des données, d'augmenter la conscience de la situation, d'accélérer le processus de prise de décision et de faciliter le commandement et le contrôle, tout en niant des avantages similaires à un opposant ou opposant potentiel.

Au moins partiellement, les activités respectives sont conduites dans le cyber espace. Le terme a été introduit par l'auteur de science fiction William Gibson dans son roman *Neuromancer*, publié en 1984.<sup>20</sup> Nous allons utiliser une définition plus pragmatique et actuelle – du cyber espace en tant que réseau d'ordinateurs consistant en un réseau mondial d'ordinateurs qui utilisent les protocoles du réseau TCP/IP pour faciliter la transmission et l'échange de données.<sup>21</sup> Dans cette signification le terme est synonyme de *Internet*. Dans le cyber espace, les gens peuvent communiquer les uns avec les autres et chercher des informations. Comme l'espace physique, le cyber espace contient des objets—dossiers, messages email, graphiques, etc.—et différents modes de transport et livraison. A la différence de l'espace réel, cependant, le fait d'explorer le cyber espace n'exige pas de mouvement physique autre que de presser des lettres sur un clavier ou faire bouger une souris.

S'il est utilisé de manière intelligente, ce «réseau de réseaux» fournit des avantages considérables pour les opérations d'information et les opérations militaires en général. Ensuite, les avances rapides et l'étendue de l'information et des technologies de communication (ICTs) et Internet, décentralisent fortement les médias de communication<sup>22</sup> et ajoutent des complexi-

<sup>19</sup> Pour des détails, le lecteur peut se référer à Andersson et Malm, "Minding the Gap," pp. 39-41.

<sup>20</sup> Le Cyber espace fut défini par Gibson comme notion "d'espace d'information" chargé de signaux de référence et d'interfaces navigables; une métaphore pour décrire le terrain virtuel créée par les systèmes informatiques de la réalité virtuelle. Voir le *Jargon File* (4.3.1, 29 Jun 2001).

<sup>21</sup> See <<http://dict.die.net/cyberspace/>>.

<sup>22</sup> Communément exprimé par l'affirmation: «personne ne contrôle Internet».

tés de menaces asymétriques et de guerre. Les groupes criminels organisés et organisations terroristes utilisent Internet et autres systèmes ICTs avancés pour organiser, planifier des opérations et coordonner leur exécution. Les terroristes utilisent le réseau informatique mondial pour promouvoir leur idéologie et trouver leurs recruteurs potentiels. Et très important, Internet est le principal média utilisé par les terroristes pour disséminer des scènes de demande de rançons, des décapitations et autres images horribles résultant de leurs actions, servant ainsi de moyen pour une fin – un impact désiré sur les perceptions, attitudes et comportement des sociétés et les décisions particulières de leurs dirigeants.

En outre, les avances dans les ICT augmentent l'efficacité des affaires et créent de nouvelles opportunités économiques. Le «cyber espace» devient de plus en plus un terrain sur lequel les compagnies privées rivalisent en fournissant des services financiers, de l'électricité et d'autres services, des services de télécommunication, des loisirs, etc. Le «cyber espace» est aussi beaucoup utilisé pour fournir des services publics, comme les premiers soins et autres activités de gestion d'urgence. D'autre part, en contribuant à l'efficacité en augmentation, le fait de compter sur le «cyber espace» apporte de nouvelles vulnérabilités. La disponibilité d'un nombre de services de nature critique (ou perçus comme critiques), dépend du fonctionnement robuste du «cyber espace» et est sujette à un impact non intentionnel ou des attaques malveillantes, par exemple, par les pirates informatiques.

Comme le «cyber espace» n'appartient à personne, il n'y a pas de claires responsabilités pour son statut. Et bien que beaucoup de ces services soient fournis par des compagnies privées, les sociétés attendent souvent que les gouvernements—l'administration exécutive centrale ou les autorités locales—fourniront une disponibilité ininterrompue de services critiques. Ainsi l'attente est que les organisations du secteur de la sécurité en tant que composantes dans la structure des gouvernements «sauvegarderont le cyber espace,» ou au moins garantiront un certain niveau de fonctionnalité et de disponibilité de services critiques.

Cette attente est analogue par nature à l'intérêt des organisations de la sécurité d'exploiter les opportunités, créées par le «cyber espace» qui apportent souvent des craintes, en particulier parmi les groupes des droits de l'homme. Cette crainte est plus crispée dans le manque de structure régulatrice totale sur l'utilisation du «cyber espace» qui fournirait une protection des libertés civiles et des droits individuels. De plus, il est souvent difficile, sinon impossible, de définir et imposer des frontières au «cyber espace». Par conséquent, la législation nationale devrait suivre des principes convenus internationalement. Du point de vue du contrôle démocratique du secteur de la sécurité, il est important d'établir des règles et des procédures dans le but de:

- Criminaliser les activités dangereuses dans le «cyber espace»;
- Protéger l'infrastructure critique de l'information;
- Réguler la collecte de /et l'accès aux données personnelles.

## **Le Cyber crime**

Il n'y a pas de définition communément acceptée de ce qui constitue un crime dans le «cyber espace». Le terme est utilisé pour se référer à une vaste gamme d'abus et de crimes liés à une utilisation malveillante des technologies d'information. Les incidents les plus largement discutés impliquent les pirates informatiques et les virus d'ordinateurs. Ce n'est pas un phé-

nomène totalement nouveau. Des incidents ont été notés depuis les premiers temps de l'ordinateur et en connexion avec les réseaux centraux d'ordinateurs. Toutefois, à cause de l'étendue des technologies d'information et d'Internet en particulier, les attaquants d'aujourd'hui ou attaquants potentiels sont capables d'infliger des dommages importants. Pratiquement chaque jour, une variété de cyber incidents sont notés,<sup>23</sup> ce qui mène à un intérêt grandissant dans le domaine du «cyber crime».<sup>24</sup>

Le Conseil de l'Europe donne un exemple des efforts pour développer une définition du «cyber crime» qui est reconnue internationalement. Le 23 novembre 2001, il a adopté une *Convention sur le Cyber crime*.<sup>25</sup> Cette convention est ouverte pour signature et pour ratification. La condition pour entrer en vigueur était la ratification par cinq états, y compris au moins trois états du Conseil de l'Europe. Cette condition a été remplie le 1er juillet 2004. Reconnaisant le besoin d'assurer un équilibre correct entre les intérêts de la mise en vigueur et le respect pour les droits de l'homme fondamentaux, la Convention essaie d'établir une politique commune sur le «cyber crime» qui a pour but la protection de la société, *inter alia*, en adoptant une législation appropriée et encourageant la coopération internationale. De la perspective du contrôle démocratique du secteur des agences qui sont faites pour encourager et protéger la cyber sécurité, la Convention dans son Article 15 «Conditions et sauvegardes» stipule que «Chaque partie doit s'assurer que l'établissement, la mise en œuvre et l'application des pouvoirs et procédures fournis pour cette Section soient sujets aux conditions et aux sauvegardes fournies par le droit national, qui fournira à son tour la protection adéquate des droits de l'homme et des libertés, y compris les droits conformes aux obligations qu'il a pris sous la Convention de 1950 du Conseil de l'Europe pour la protection des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, le Pacte International de 1966 sur les Droits Civils et Politiques des Nations Unies, et autres instruments internationaux des droits de l'homme applicables.»<sup>26</sup>

En décembre 2000, l'Assemblée Générale des Nations Unies a émis une Résolution sur «Le fait de combattre les mauvaises utilisations des technologies d'information.»<sup>27</sup> Un accent particulier de cette Résolution est mis sur le rôle de la *Commission sur la Prévention du Crime et sur la Justice Pénale* pour rendre la mise en vigueur d'une loi plus efficace. En plus de l'importance de la coopération internationale pour combattre le «cyber crime», la Résolution souligne aussi l'importance de la coopération entre les secteurs public et privé.

<sup>23</sup> Le lecteur intéressé peut se référer à la mailing list d'INFOCON et au Site d'Information de guerre <<http://www.iwar.org.uk>> qui établit chaque jour des rapports sur les incidents.

<sup>24</sup> Notamment, prenant en compte le fait que les ordinateurs sont utilisés dans une grande variété de crimes, le FBI a fait des crimes informatiques la première de ses priorités, juste derrière le terrorisme. Voir "FBI opens new computer crime lab," *Associated Press*, 29 June 2004.

<sup>25</sup> *Convention sur le Cyber crime* (Budapest, Council of Europe, 23 November 2001), <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>> (12 October 2004). Voir aussi *Additional Protocol to the Convention on cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems* (Strasbourg, Council of Europe, 28 January 2003), <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/189.htm>>.

<sup>26</sup> CoE Convention on Cybercrime, Article 15, Conditions and safeguards.

<sup>27</sup> UN General Assembly Resolution 55/63 (22 January 2001), <<http://ods-dds-ny.un.org/doc/>> (12 October 2004).

La Roumanie a donné un exemple de législation nationale sur le «cyber crime» qui suit les définitions adoptées par le Conseil de l'Europe, dans ce cas particulier, la législation sur la prévention et la lutte contre le «cyber crime» fait partie de la *Loi d'Anti-corruption* de la Roumanie.<sup>28</sup>

## La Sécurité des systèmes d'information et des infrastructures

Alors que l'application correcte des technologies avancées de l'information fournit des avantages compétitifs et accélère la croissance économique, la dépendance en augmentation des affaires et des services publics sur l'information complexe et les systèmes de communication apporte des préoccupations—dans les communautés d'affaires, les gouvernements et les organisations internationales—en ce qui concerne les risques qui y sont liés. Par exemple, en novembre 1992 le Conseil de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) a délivré des directives détaillées sur la sécurité des systèmes d'information<sup>29</sup> qui «ont pour but de:

- Promouvoir une culture de sécurité parmi les participants en tant que moyen de protéger les systèmes d'information protégeant les systèmes et les réseaux.
- Faire naître une prise de conscience à propos du risque des systèmes d'information et de réseaux; les politiques, pratiques, mesures et procédures disponibles pour mettre l'adresse sur ces risques; et le besoin de leur adoption et mise en œuvre.
- Encourager une plus grande confiance parmi tous les participants dans les systèmes d'information et de réseaux et la façon dont ils sont fournis et utilisés.
- Créer un cadre général de référence qui aidera les participants à comprendre les problèmes de sécurité et le respect des valeurs éthiques dans le développement et la mise en œuvre des politiques cohérentes, des pratiques, des mesures et procédures pour la sécurité des systèmes d'information et des réseaux.
- Promouvoir la coopération et le partage d'information, quand ils sont appropriés, parmi tous les participants dans le développement et la mise en œuvre de politiques de sécurité, de pratiques, mesures et procédures.
- Promouvoir la considération de sécurité comme un objectif important parmi tous les participants impliqués dans le développement ou la mise en œuvre de standards.»

En adoptant ces Directives, le Conseil de l'OCDE a affirmé que «la sécurité des systèmes d'information et des réseaux devrait être compatible avec les valeurs essentielles d'une société démocratique: la sécurité devrait être mise en œuvre d'une manière consistante avec les valeurs reconnues par les sociétés démocratiques y compris la liberté d'échange de pensées et d'idées, la libre circulation de l'information, la confidentialité de l'information et de la com-

<sup>28</sup> *Anti-corruption law, Title III on preventing and fighting cyber-crime.* Traduction non-officielle de ce titre disponible sur: <<http://www.legi-internet.ro/en/cybercrime.htm>> (12 October 2004).

<sup>29</sup> *OECD Guidelines for the Security of Information Systems and Networks: Towards a Culture of Security,* Directorate for Science, Technology and Industry, Organisation for Economic Co-operation and Development, Adopted as Recommendation of the OECD Council, 25 July 2002 <<http://www.oecd.org/dataoecd/16/22/15582260.pdf>> (13 October 2004).

munication, la protection appropriée de l'information personnelle, l'ouverture et la transparence.»

Un ajout important à la *Convention sur le Cyber crime* du Conseil de l'Europe fut la proposition de la Commission Européenne pour une *Structure de Décision sur les Attaques contre les Systèmes d'Information*.<sup>30</sup> En cherchant l'harmonisation des activités du «cyber crime» à travers l'Europe, elle inclut explicitement les poursuites d'attaques contre les infrastructures civiles critiques comme les centrales nucléaires, les hôpitaux, les aéroports et systèmes de réserves d'eau ainsi que les interférences avec les systèmes d'information, par exemple, les virus, dénis d'attaques spéciales et «défigurations» de sites Internet.

A l'intérieur de l'Union Européenne, les équipes de réponse sur les incidents de sécurité d'ordinateurs (SCIRTs) et d'urgences informatiques (CERTs), en particulier traitant des affaires transfrontalières, est soutenue par le *Guide Pratique des Procédures Législatives sur les mauvaises utilisations des ordinateurs et des réseaux dans les pays de l'UE*.<sup>31</sup> La première section du Guide décrit les incidents, les principes juridiques internationaux, et les résultats des études des incidents, alors que la deuxième parle de chaque état membre de l'UE et de sa législation dans le domaine du crime informatique.

## La Protection des données personnelles

En décembre 1990, l'Assemblée Générale de l'ONU a adopté des directives concernant les dossiers de données personnelles informatisées.<sup>32</sup> Une décennie plus tôt, l'OCDE avait adopté les recommandations concernant les directives qui gouvernent la protection de la vie privée et la circulation transfrontalière des données personnelles.<sup>33</sup> Déjà en 1980, l'OCDE a reconnu le besoin d'encourager la protection de la vie privée et d'«empêcher ce qui est considéré comme des violations des droits de l'homme fondamentaux, comme le stockage illégal de données personnelles, de données personnelles inexactes, ou l'abus ou la révélation de telles données.»<sup>34</sup>

En 1981 également, le Conseil de l'Europe a adopté une Convention pour la protection des individus en ce qui concerne le traitement des données personnelles.<sup>35</sup> Cette Convention est considérée comme le premier instrument d'engagement international qui «protège l'individu contre les abus pouvant accompagner la collecte et le traitement des données personnelles et cherche à réguler en même temps la circulation transfrontalière de données personnelles. De

<sup>30</sup> Commission of the European Communities, *Proposal for a Council Framework Decision on Attacks against Information Systems*, COM (2002) 173 final.

<sup>31</sup> <<http://www.iaac.org.uk/csirt.htm>>.

<sup>32</sup> *Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files*, Adopted by General Assembly resolution 45/95 of 14 December 1990 (Geneva: UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 1990), <<http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/71.htm>> (14 October 2004).

<sup>33</sup> *OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data* (Organisation for Economic Co-operation and Development, 23 September 1980), <[http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1815186\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_201185_1815186_1_1_1_1,00.html)> (14 October 2004).

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> *Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data*, European Treaty Series No. 108, Entry into force: 1 October 1985 (Strasbourg: Council of Europe, 28 January 1981), <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/108.htm>> (14 October 2004).



plus, pour fournir des garanties liées à la collecte et au traitement des données personnelles, elle déclare illégal le traitement des données «sensibles» basées sur la race d'une personne, la politique, la santé, la religion, la vie sexuelle, les affaires criminelles, etc., en absence de sauvegardes juridiques correctes. La Convention consacre également le droit individuel de savoir que l'information est stockée sur lui ou elle et, si nécessaire, de la corriger. La restriction sur les droits couchés dans la Convention, est seulement possible lorsque le fait d'outrepasser les intérêts (par exemple la sécurité d'état, la défense, etc.) est en jeu. La Convention impose aussi quelques restrictions sur la circulation transfrontalière des données personnelles vers des états où la régulation juridique ne fournit pas une protection équivalente.»<sup>36</sup>

En conclusion, la régulation juridique de l'activité des organisations publiques, des services de sécurité inclus, des affaires et des citoyens est simplement un aspect du contrôle démocratique lié au «cyber espace». Une structure générale inclurait de plus:

- Une claire suprématie des officiels démocratiquement élus sur la formulation de la politique pour la sécurité dans le «cyber espace»;
- Que la politique soit basée sur la compréhension claire et objective des risques, menaces et points faibles, ainsi que sur les interdépendances à l'intérieur et parmi les infrastructures. La formulation d'une telle politique dépend habituellement de la disponibilité et de l'utilisation des conseils scientifiques indépendants et sans préjugés<sup>37</sup>;
- L'établissement de mécanismes de surveillance et de leur mise en œuvre rigoureuse.

Comme dans d'autres domaines du contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité, le rôle des parlements est critique. Les officiels publics et membres du parlement avant tout, s'assureront que<sup>38</sup>:

- Une législation adéquate en ce qui concerne les technologies d'information et le cyber crime est en place et est régulièrement revue et mise à jour;
- Leur état est partie aux conventions internationales et régionales pertinentes et que la législation nationale et les politiques sont adaptées en accord;
- La législation nationale et les politiques concernant l'utilisation des technologies d'information et de «cybercrime» est élaborée et appliquée en portant attention à l'importance de la préservation des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- Si cela est approprié, agir, y compris sous la forme d'une question parlementaire au gouvernement ou une enquête pour remédier à une situation non satisfaisante.

Les moyens parlementaires et les ressources peuvent être utilisés à cette fin<sup>39</sup>:

<sup>36</sup> Résumé du Traité ETS No. 108, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/108.htm>> (14 October 2004).

<sup>37</sup> Un exemple complet d'un agenda de soutien de recherche bien pensé est donné dans Myriam Dunn and Isabelle Wigert, *International Critical Information Infrastructure Protection Handbook 2004*, eds. Andreas Wenger and Jan Metzger (Zurich: Center for Security Studies at the ETH Zurich, 2004).

<sup>38</sup> *Parliamentarian Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, Handbook for Parliamentarians No. 5 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces and Inter-Parliamentary Union, 2003), p. 117.

- Charger un comité parlementaire ou un sous-comité de suivre sur une base permanente les développements et questions concernant les technologies d'information et leur application;
- Si nécessaire, établir un comité ou un sous-comité ou inclure cette question dans le mandat d'un comité existant;
- Déterminer que l'organisme parlementaire compétent a le meilleur niveau de ressources et d'expertise pour remplir sa mission.

## Chapitre 21

# Le Contrôle Démocratique sur les Missions Humanitaires et les Missions pour la Paix à l'Étranger

### Définitions Nécessaires

Dans le contexte international récent et actuel, la survenue des conflits militaires inter-état est fortement en diminution. Au lieu de cela, la communauté internationale fait de plus en plus face à une variété de guerres ethniques, de violences, guerres civiles, guerres d'indépendance, etc.<sup>40</sup> Les efforts principaux pour résoudre de tels conflits sont faits dans les provisions du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies sur «le Règlement pacifique des disputes» ou le Chapitre VII «Action se rapportant à la Paix, violations à la paix et actes d'Agression.»<sup>41</sup> Certaines actions qui ont pour but de résoudre les conflits tombent entre ces deux catégories et peuvent être décrites comme «Chapitre VI et demi.»<sup>42</sup>

Les Nations Unies régulent la mise en œuvre des provisions dans cette Charte en utilisant les concepts et définitions suivants<sup>43</sup>:

*La prévention des conflits* se réfère aux différents moyens par lesquels les conflits peuvent être contenus et résolus, et les causes de leur racine adressées. La prévention du conflit est destinée à empêcher la souffrance humaine et agit comme alternative aux opérations politico-militaires coûteuses pour résoudre des conflits après qu'ils aient éclatés.

*L'imposition de la paix* se réfère à l'utilisation des moyens diplomatiques pour persuader les parties en conflit de cesser les hostilités et négocier un règlement pacifique de leur dispute. En ce qui concerne l'action préventive, les Nations Unies peuvent souvent jouer un rôle si la partie en conflit est d'accord. Ainsi, l'imposition de la paix exclut l'utilisation de la force contre une des parties pour arriver à la fin des hostilités.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Des données statistiques et des analyses de tendances sont fournies par Monty Marshall et Ted Gurr, *Peace and Conflict 2003* (College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2003).

<sup>41</sup> Charte des Nations Unies, <<http://www.un.org/aboutun/charter/>>.

<sup>42</sup> Cette expression est attribuée à l'ancien Secrétaire Général des Nations Unies Dag Hammarskjöld. Pour des détails, voir David S. Alberts and Richard Hayes, *Command Arrangements for Peace Operations* (Washington, DC: Institute for National Security Studies, National Defense University, 1995).

<sup>43</sup> Versions abrégées et adaptées des définitions officielles de l'ONU, disponibles sur <<http://www.un.org/>>.

*Le maintien de la paix* est un moyen d'aider les pays déchirés par les conflits à créer des conditions pour une paix durable. Les casques bleus de l'ONU—le personnel militaire, la police et officiers de police, et personnel civil de beaucoup de pays—suivent et observent les processus de paix qui émergent dans les situations d'après-conflit et aident les ex-combattants à mettre en œuvre les accords de paix qu'ils ont signé. Une telle assistance peut inclure des mesures de renforcement de confiance, d'arrangements de partage de pouvoirs, de soutien électoral, de renforcement de l'état de droit, des mesures économiques et de développement social.

Initialement développé comme moyen pour traiter des conflits entre états, le maintien de la paix est de plus en plus appliqué aux conflits dans les états eux-mêmes et aux guerres civiles. Les tâches des casques bleus des Nations Unies—militaires, police civile et autres civils—varient, ils peuvent être amenés à séparer les parties hostiles aussi bien qu'à les aider à travailler ensemble pacifiquement.

La Charte des Nations Unies donne au Conseil de Sécurité de l'ONU le pouvoir et la responsabilité de prendre une action collective pour maintenir la paix et la sécurité internationale. Par conséquent, la communauté internationale se tourne habituellement vers le Conseil de Sécurité pour autoriser les opérations de maintien de la paix. La plupart de ces opérations sont établies et mises en œuvre par les Nations Unies elles-mêmes avec des troupes servant sous le commandement opérationnel de l'ONU. Dans d'autres cas, quand une implication directe de l'ONU n'est pas considérée comme appropriée ou réalisable, le Conseil autorise les organisations régionales comme l'OTAN, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS) ou des coalitions de pays désireux de mettre en œuvre des fonctions de mise en vigueur de la paix ou de maintien de la paix.<sup>44</sup>

*Le renforcement de la paix.* Dans le cas d'action de mise en application le Conseil de Sécurité donne aux états membres l'autorité de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser un objectif affirmé. Le consentement des parties n'est pas nécessairement exigé. L'action de mise en application a été utilisée dans plusieurs cas. Les exemples incluent la Guerre du Golfe, la Somalie le Rwanda, Haïti, la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie et le Timor. Ces opérations de mise en application ne sont pas sous contrôle des NU. Au contraire, elles sont dirigées par un seul pays ou par 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 dirige les troupes et les NU la Mission Intérim d'Administration.

*La consolidation de la paix* se réfère aux efforts externes d'assister les nations et régions dans leur transition de la guerre à la paix. De telles opérations ont un mandat extrêmement large à cause de leurs tâches de reconstruction et de construction de l'état. Les Nations Unies sont souvent concentrées sur le fait de faciliter la mise en œuvre d'un accord de paix. Une consolidation de la paix efficace exige une action militaire simultanée et des actions militaires, diplomatiques, politiques, économiques, sociales et humanitaires dans le but de créer une fabrique sociale stable et cohérente.

*Les missions Humanitaires* offrent une aide humanitaire dans les cas de guerres civiles, de famines et catastrophes naturelles. Beaucoup de participants—gouvernements, organisations non-gouvernementales et agences des NU—cherchent à répondre simultanément à ce complexe d'urgences. Occasionnellement, l'assistance logistique des forces militaires est exigée en tant que seul moyen d'assurer les programmes de secours.

Etant données les tendances actuelles dans la sécurité internationale, les états devront s'attendre à être appelés pour participer à de telles missions. L'armée et autres services de sécurité devront être préparés pour les opérations de paix et humanitaires, et les processus de décision liés à la participation, au contrôle opérationnel, aux régulations de l'utilisation de la force, et à la préparation ne sont pas exempts du contrôle démocratique civil.

<sup>44</sup> Pour un traitement détaillé des affaires historiques, le lecteur peut se référer à Katariina Simonen, *Operation Allied Force: A Case of Humanitarian Intervention?* (Garmish-Partenkirchen, Germany: PfP Consortium of the Defense Academies and Security Studies Institutes, Septembre 2004), également disponible en ligne sur [www.pfpconsortium.org](http://www.pfpconsortium.org).

## Les Décisions sur la participation dans les missions humanitaires et pour la paix

Le Conseil de Sécurité est le principal organe international qui a le droit d'autoriser le déploiement d'une mission de la paix et de déterminer son mandat. Occasionnellement, les organismes gouvernant des organisations régionales décident du déploiement des interventions de paix et humanitaires.<sup>45</sup> Donc, le rôle national, et en particulier le rôle des législatures nationales, peut être assez limité.

Le Parlement a un rôle fort si c'est une proposition *a priori* ou *a posteriori* qui est exigée dans le but d'envoyer des forces à l'étranger. Par exemple, les parlements Suédois et Bulgares ont un rôle de premier type alors que le Congrès Américain devrait être d'accord, parfois *a posteriori*, sur les engagements à l'étranger ne dépassant pas 92 jours.<sup>46</sup> Deuxièmement, les arrangements constitutionnels peuvent réduire le rôle du Parlement de débattre des décisions exécutives d'envoyer les troupes à l'étranger, alors qu'ils n'ont pas de pouvoir de changer de telles décisions. Enfin, dans certains pays, le Parlement ne peut même pas débattre des cas d'envoi de troupes à l'étranger parce que de telles décisions sont considérées comme faisant partie de la politique étrangère c'est-à-dire se situant dans le «royaume» de l'exécutif.

L'implication rigoureuse du Parlement dans le processus d'envoi de troupes pour la participation à la mission de paix et humanitaire est un signe de relations civilo-militaires saines. Cela augmente la légitimité démocratique et le soutien public pour la participation dans la mission. De plus, dans n'importe laquelle de ces situations, le contrôle civil démocratique peut être renforcé si les parlements ou leurs membres individuels exercent pleinement des mécanismes de contrôle budgétaire disponibles, tiennent des audiences, conduisent des enquêtes post-missions, ou visitent les troupes déployées à l'étranger. En particulier, étant un élément de la politique de sécurité nationale, chaque décision d'envoyer des troupes pour la participation aux opérations de paix internationale et aux missions humanitaires devra être soutenue au moyen de ressources, pour ne pas qu'elles aient un effet nuisible sur le reste des forces en termes de nombres d'hommes, d'équipement, de niveau de formation et de préparation.

## Le contrôle National des Troupes lors des opérations internationales

Les arrangements organisationnels et constitutionnels pour les opérations de paix diffèrent en qualité de ceux du combat de guerre. De plus, les principes d'organisation et d'utilisation de la force dans les opérations de paix diffèrent des «principes de guerre» ce qui crée inévitablement des tensions.<sup>47</sup> Les opérations de paix impliquent des relations politiques plus encore que les opérations militaires. Généralement, les opérations de paix sont conduites dans un format international. Les unités nationales font partie de la force de coalition et travaillent étroitement avec le pays hôte, les dirigeants politiques locaux, les dirigeants des tribus ou chefs de clans, les services diplomatiques et les représentants de nombreuses organisations internationales, avec des organisations non gouvernementales ou volontaires privées, par exemple, l'organisation de la Croix Rouge ou du Croissant Rouge. Souvent la nature de la re-

<sup>45</sup> Un exemple récent est l'opération «Force Alliée» de l'OTAN.

<sup>46</sup> Ce rôle et les deux autres rôles suivants du parlement sont décrits en détail dans Hans Born, éd., *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, pp. 120-121.

<sup>47</sup> Pour une analyse détaillée des tensions et de leur impact, le lecteur peut se référer à Alberts et Hayes, *Command Arrangements for Peace Operations*, pp. 27-37.

lation entre les forces militaires participantes et ces dirigeants et organisations a un impact critique sur le succès de l'opération.

Par conséquent, les arrangements de commandement dans les opérations de paix sont assez complexes. Les forces nationales sont nominalement sous commandement opérationnel d'un commandant de force, souvent d'une autre nation. Parfois la hiérarchie de commandement peut avoir plus de strates,<sup>48</sup> cependant les forces maintiennent un contact direct avec leurs gouvernements nationaux et opèrent sous une variété de restriction d'emplois. Les agendas politiques nationaux ont un impact sur les tâches de missions. Plutôt que d'être assignées aux forces subordonnées, les missions sont souvent négociées avec elles. Les liens entre le commandement opérationnel et les organisations respectives de l'autorité internationale par exemple, des Nations Unies, rendent le tableau encore plus compliqué.

Dans tous les cas, les nations maintiennent un degré de contrôle sur leurs propres forces au moyen de la définition de leur mission (qui soutient des accords internationaux mais aussi reflète des politiques nationales particulières et peuvent être sujet au débat parlementaire) et des régulations sur l'utilisation de la force.

### Les Règles d'Engagement

Quand l'autorité nationale—législature ou pouvoir exécutif—décide d'envoyer des troupes à l'étranger, elle doit aussi définir le niveau de force que les troupes sont autorisées à utiliser et dans quelles circonstances, ou les fameuses *Règles d'Engagement* (ROE). Les ROE définissent les limites de l'utilisation hasardeuse de la force mortelle pour une opération spéciale.<sup>49</sup> Elles doivent être décidées sur une base individuelle dans un essai de limiter autant que possible l'utilisation de la force pendant que simultanément elles permettent aux soldats de se défendre eux-mêmes. Les ROE doivent soutenir les prémisses fondamentales de l'auto-défense. Elles sont à la fois les facteurs de soutien des soldats et les paramètres opérationnels et tactiques. Elles doivent être effectuées soigneusement pour être conformes aux préoccupations opérationnelles et politiques, ainsi qu'aux régulations internationales comme les résolutions du Conseil de Sécurité. Les Règles d'Engagement doivent incorporer des critères qui soulignent clairement l'application d'utilisation de la force graduée pour fournir l'équilibre nécessaire afin de désamorcer, intensifier ou résoudre autrement la confrontation. Définir les ROE en termes de niveaux gradués de réponse permet des éléments tactiques pour appliquer la force nécessaire pour faire face aux niveaux de violence qui varient tout en minimisant les dommages collatéraux. En ce sens, les ROE peuvent stipuler les niveaux suivants d'utilisation de la force (du minimum au maximum):

- Seulement pour l'auto-défense des troupes (soldats individuels, camps, etc.);
- Auto-défense des troupes et défense de la vie des civils;
- Auto-défense des troupes, vie des citoyens et atouts particuliers- un centre de communications, un pont, un hôpital, etc.;

<sup>48</sup> Par exemple, actuellement en Irak le bataillon Bulgare est subordonné au commandant de brigade Polonais alors que la brigade multinationale fait partie de la coalition menée par les USA.

<sup>49</sup> Ce paragraphe suit les définitions utilisées par Hans Born, éd., *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, pp. 122-123.

- L'utilisation de toutes les mesures nécessaires pour assurer les objectifs opérationnels sont remplis.

De plus, les règles d'engagement devraient inclure une référence au type d'armes autorisé dans une opération de paix spécifique. Le choix pourrait aller de «pas d'arme du tout», par exemple, pour les observateurs militaires des NU jusqu'aux armes lourdes y compris des bateaux et des avions.

Les normes qui régulent la conduite des combattants en temps de conflit incluent aussi complètement le «Droit des Conflits Armés» ou «Droit International Humanitaire.»<sup>50</sup> Ces expressions sont utilisées pour couvrir une gamme de traités internationaux et de principes applicables aux situations de conflit armé. Leur but est d'établir des limites aux méthodes et aux moyens des conflits armés et de protéger les non-combattants – civils, blessés, malades, ou personnel militaire capturé.<sup>51</sup> Déjà au début du 20<sup>ème</sup> siècle, au moyen d'une annexe à la Convention de la Haye de 1907, la communauté internationale a essayé de réguler la conduite des hostilités d'alors pendant les conflits armés, comme la sélection de cible et les armes permises. En outre, les quatre conventions adoptées en 1949 et connues collectivement en tant que «Conventions de Genève» avaient pour but de protéger les civils, les blessés, et les prisonniers de guerre. Des aspects plus importants des Conventions de Genève et de La Haye ont été fusionnés dans les Protocoles Additionnels aux Conventions de Genève de 1977: Protocole I sur les victimes de conflits armés internationaux et Protocole II sur les victimes des conflits armés non-internationaux.<sup>52</sup>

La question du traitement des prisonniers de guerre a de nouveau suscité un intérêt considérable dans la structure de «la guerre contre le terrorisme» et le statut des détenus d'Al-Qaida et autres «combattants» en Afghanistan et en Iraq. Les preuves de mauvais traitement des détenus à la prison d'Abu-Ghraib ont défié les analyses sur la guerre contre le terrorisme, l'éthique du traitement des prisonniers, et même les postulats majeurs de la sécurité nationale et des stratégies militaires.<sup>53</sup> Une conclusion principale en ce qui concerne le contrôle démocratique des services de sécurité et de l'armée est que les troupes qui vont être envoyées à l'étranger doivent avoir des règles claires et totales d'engagement et être formées dans les principes et la mise en œuvre des exigences du droit international humanitaire.

### Préparer les troupes pour les missions de paix et humanitaires

La participation dans les missions internationales de la paix, très souvent loin du pays d'origine, est une tâche très exigeante. Donc, la guerre continue «contre le terrorisme» place des exigences additionnelles sur les réponses en temps et en préparation, en doctrine et en formation, en structure de la force et niveau de technologie. Une contribution efficace aux opé-

<sup>50</sup> Ce dernier terme est préféré par le Comité International de la Croix-Rouge.

<sup>51</sup> Ray Murphy, "Contemporary Challenges to the Implementation of International Humanitarian Law," *Connections: The Quarterly Journal* 3:3 (September 2004): 99-113.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>53</sup> Détails disponibles dans G. Paul Holman, "Implications of the Events at Abu Ghraib Prison for the PfPCountries: Reflections of a Former Intelligence Officer," *Connections: The Quarterly Journal* 3:3 (September 2004): 85-98.

rations de paix avec une probabilité minimale de pertes peut être fournie seulement par des unités prêtes, cohésives, superbement formées, équipées et soutenues.<sup>54</sup>

Etant un défi en elle-même, la préparation des forces capables de conduire de telles opérations dans un format multinational devrait être examinée comme une composante essentielle de la sécurité globale et de la politique de défense d'un pays. Le développement des capacités respectives doit être programmée avec un seul *programme de défense* visant à mettre en œuvre une sécurité déclarée et une politique de défense à l'intérieur de contraintes financières attendues.<sup>55</sup> Avant cela, la législature et le gouvernement doivent définir et se mettre d'accord sur le «*niveau d'ambition*», c'est à dire, jusqu'à quel point et comment le pays a-t-il l'intention de contribuer aux efforts de la communauté internationale pour fournir l'ordre international, la stabilité, et la protection des droits de l'homme. En respectant les perceptions de risques de sécurité nationale, la formulation de tels niveaux d'ambition représente les obligations internationales du pays aux NU, alliances et unions, ainsi que bases bilatérales.<sup>56</sup> Enfin, les officiels élus surveillent rigoureusement la mise en œuvre de la politique approuvée, les niveaux d'ambition et les priorités par l'armée et autres organisations du secteur de sécurité.

---

<sup>54</sup> Et pas par les fameux "contingents" militaires.

<sup>55</sup> En lui-même sujet à un contrôle parlementaire rigoureux. Plus de détails sont disponibles dans la Partie VIII de ce Guide Pratique.

<sup>56</sup> Un exemple de la décision des chefs d'états de l'OTAN à Istanbul en 2004, que chaque pays membre aura pour objectif d'avoir 40 % de ses forces terrestres déployable dans les opérations extérieures et 8 % participant à de telles opérations à tout moment.





Section Cinq  
**Le Contrôle Budgétaire  
du Secteur de la Sécurité.  
L'Arme Puissante du Contrôle  
Démocratique**



Dans les sociétés démocratiques, l'exécutif—y compris les organisations du secteur de la sécurité—est responsable envers le peuple, principalement par le biais de ses représentants au parlement. En relation avec la sécurité et la défense ainsi que n'importe où, les gouvernements sont obligés de révéler, expliquer et justifier ce qu'ils font, ce qu'ils ont l'intention de dépenser, et après approbation du pouvoir législatif, comment ils dépensent et ce qui a été réalisé.<sup>1</sup> A son tour, la législature est responsable et obligée d'exiger que le gouvernement fasse cela. Pour ce faire, les parlementaires ont le «droit de savoir» ce que le gouvernement effectue comme dépenses, ce qui seulement en tant qu'exception peut être restreint sur la base du «besoin de savoir.»

La transparence apporte une possibilité pour le parlement, les médias, les ONGs, les groupes d'intérêt et le public général, de comprendre ce que le gouvernement fait et dépense et d'évaluer à quel point l'exécutif est consciencieux en révélant, expliquant et justifiant ses actions et dépenses.<sup>2</sup> Les arrangements institutionnels diffèrent à ces égards mais partout les parlements ont un rôle clé pour adopter et surveiller les provisions budgétaires liées à la sécurité et à la défense. Le budget national n'est pas simplement un instrument technique présentant des prévisions de revenus et de propositions de dépenses. En créant les conditions pour la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance, le *processus du budget* est sans aucun doute le moyen le plus important pour le contrôle démocratique du secteur de la sécurité.

## Partie VIII

### LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE LORS DE LA PÉRIODE DE PROPOSITION DE BUDGET ET DE SON ADOPTION

Le cycle typique de budget comporte quatre phases distinctes: la préparation du budget, l'approbation du budget, la dépense ou l'exécution du budget, l'audit et la révision. Le premier chapitre dans cette section examine les interactions parmi les institutions du secteur de la sécurité pendant la préparation du budget. Le deuxième chapitre analyse le rôle du parlement dans le processus de préparation et d'approbation du budget. Les deux chapitres touchent des rôles possibles de la société civile et des médias dans ces phases. Le troisième chapitre se concentre sur la phase d'audit et le rôle du bureau national d'audit. Le dernier chapitre examine le domaine spécifique des transferts d'armes et les défis pour le contrôle démocratique.

---

<sup>1</sup> David Greenwood, *Transparency and Accountability in South East European Defence* (Sofia: George C. Marshall Association – Bulgaria, 2003), p. 23. Prof. Greenwood identifies two broad areas of *policy accountability* and *financial accountability*.

<sup>2</sup> Ibid.

## Chapitre 22

# Les Institutions du Secteur de la Sécurité, de la Société Civile et des Médias lors de la Préparation du Budget

Les arrangements institutionnels en soutien au processus de budget national sont supposés fournir des résultats sur trois niveaux <sup>3</sup>:

1. La discipline fiscale totale;
2. L'attribution de ressources et utilisation de celles-ci sur la base de priorités stratégiques;
3. Une performance opérationnelle efficace.

La difficulté majeure à appliquer les principes de niveaux deux et trois au budget du secteur de la sécurité tient dans notre capacité limitée à évaluer objectivement le produit du secteur de la sécurité. Une mesure possible serait de tester l'armée, la force de police ou les renseignements contre un opposant compétent.<sup>4</sup> En temps de paix, une autre possibilité est de mesurer l'efficacité financière ou d'estimer les organisations du secteur de la sécurité. Dans tous les cas; étant donnée l'incertitude à définir les menaces et scénarios futurs, il y aura un fort élément subjectif dans notre évaluation.

Une approche complète à l'évaluation des processus du budget et aux budgets proposés inclut une comparaison des régulations nationales et organisationnelles et de l'expérience contre un système de budget idéalisé, ou benchmark, décrit plus bas dans l'exemple d'un processus national de budget militaire.<sup>5</sup> Les mêmes principes s'appliquent au processus du budget pour la sécurité en général.

## Le Budget en tant que composante intégrale de la politique de sécurité et de défense

Le budget militaire est un processus bien incorporé dans la structure de planification de la défense, en garantissant la mise en œuvre d'une politique de défense clairement affirmée sur le moyen et le long terme. Le pays a clairement affirmé les objectifs de ses politiques de sécurité et de défense dans un petit nombre d'actes législatifs avec une interrelation apparente entre elles. Il existe une stratégie complète pour réaliser les objectifs de la politique de sécurité et de défense, par exemple, celle de rejoindre une alliance. Cette stratégie—élaborée dans un acte législatif—est largement affirmée comme réaliste. Le pays a une vision de sa structure de force dans dix ans ou plus dans le futur. La vision est réalisable et suffisamment élaborée pour guider la R&D, le développement technologique et les politiques d'acquisition. Sa mise en

<sup>3</sup> *Public Expenditure Management Handbook* (Washington, D.C.: The World Bank, 1998), pp. 17-29.

<sup>4</sup> Ces mesures sont décrites en détail par Chris Donnelly, "Learning from Security Sector Reform in Central and Eastern Europe," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds., Alan Bryden and Heiner Hänggi (Münster, Germany: Lit Verlag, 2004), pp. 45-63.

<sup>5</sup> Pour une description détaillée, se référer à Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," *Information & Security: An International Journal* 11 (2003): 95-125, <[http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_556\\_259\\_en.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_556_259_en.pdf)> (26 November 2004).

œuvre est soutenue par un projet de développement de force à peu près estimé sur le long terme. La vision et le projet de long terme sont approuvés par le Gouvernement ou par la législature.

Le pays a un processus établi pour le développement d'un projet sur le moyen terme, ou un programme de défense,<sup>6</sup> créée afin d'accomplir les objectifs de la politique de défense annoncée. Le programme de défense et ses composantes—sous-programmes et éléments de programme—sont clairement créés pour remplir les objectifs politiques. Il incorpore diverses exigences, par exemple la défense nationale et la planification alliée. Le programme de défense inclut des programmes supplémentaires et des projets considérés comme hautement prioritaires en termes d'objectifs politiques. D'une manière complète, il couvre toutes les activités et les coûts de la défense y compris le personnel, les opérations et la maintenance, les passations de marché, l'utilisation, l'éducation et la formation, la recherche et le développement technologique, etc. Le programme de défense est contraint par des ressources anticipées. Il contraint n'importe quelles autres exigences de ressource de défense posées, par exemple, par des programmes d'acquisition ou des projets opérationnels. Il contraint les options alternatives à refléter les contingences décrites avec minutie. Le programme de défense incorpore efficacement les indicateurs de performance. Le niveau de détail pour la première année de planification du programme de la défense est suffisant pour permettre sa transformation correcte en projet de budget.

Il y a une claire compréhension du niveau de risque associé à la structure de la force budgétée et à la posture de la défense dans le court et le moyen terme. Le pays a une méthodologie pour évaluer les risques associés à la défense et à la planification de la force qui est adéquate à ses besoins. Il a établi des procédures pour développer des scénarios pour la mise en œuvre de la force, pour évaluer la probabilité de la survenue de chaque scénario sous des suppositions clairement affirmées, pour stimuler la performance des forces planifiées, pour analyser les résultats de simulation et la déduction des risques. Par conséquent, les outils pertinents soutiennent l'évaluation du risque alors que les experts impliqués ont la connaissance et l'expérience nécessaire. L'évaluation du risque est pleinement et efficacement incorporée à l'intérieur du cycle de défense et de planification de la force. Enfin, la procédure de budget est clairement orientée pour refléter des objectifs politiques et des décisions de programme précis. Cela permet une traduction efficace des décisions politiques et des programmes en budgets.

## La Planification du budget

Les rôles et les responsabilités à l'intérieur de la branche exécutive et parmi les branches du pouvoir en ce qui concerne le budget militaire sont très clairs. Ceci s'applique à la distribution des rôles et des responsabilités parmi la branche exécutive, la législature, et le Chef d'Etat (le Commandant Suprême); parmi les autorités militaires supérieures, les officiels civils du Ministère de la Défense et du Ministère de la Finance; les rôles et les responsabilités du secteur public, les organisations commerciales et groupes de pression, en particulier les relations entre

---

<sup>6</sup> Par exemple, les Etats Unis utilisent le terme de *Future Years Defense Program (FYDP)*. Beaucoup d'autres pays ont accepté le terme *programme* pour dénoter d'une *contrainte de ressources dans un projet à moyen terme pour le développement de la défense et des forces armées*.

les exécutifs et organisations commerciales qui appartiennent au Ministère de la Défense et autres agences gouvernementales.

Les rôles et responsabilités pour les aspects clés du budget militaire sont définis au moyen d'une législation totale, de règlements et d'instructions, couverts par une loi de système budgétaire. Un degré de flexibilité est disponible pour les exécutifs en dépensant les fonds publics. Les programmes et le budget peuvent être changés en dehors du cycle de planification régulière. Toutefois, les pouvoirs discrétionnaires des exécutifs sont clairement décrits dans les actes juridiques. Des provisions de contingence ou de réserve de la loi budgétaire spécifient des conditions claires et rigoureuses pour l'utilisation des fonds. Les rapports exécutifs sur les fonds de contingence sont audités de manière indépendante.

D'une manière totale, le budget militaire couvre tous les financements (subsidés et «revenus») et toutes les dépenses. Avec des sources clairement définies et un but élaboré, le budget militaire rend compte de la subvention du budget de l'état au Ministère de la Défense et des subventions du budget de l'état à d'autres organisations qui accomplissent des activités de réforme de défense et liées à la défense, par exemple, la maintenance des réserves de guerre; les financements venant d'autres programmes bilatéraux, internationaux et nationaux; les revenus des ventes de l'équipement en surplus, l'infrastructure, etc.; les revenus provenant des profits d'organisations commerciales ou d'autres organisations, fournissant des biens et des services pour les organisations externes (lorsque le Ministère de la Défense détient ou a une part dans ses organisations).

Le pays a la capacité— la méthodologie, les connaissances adéquates et les personnes formées—pour estimer de façon correcte les dépenses futures de la défense, y compris les dépenses selon l'*Instrument des Nations Unies pour le Rapport Standardisé des dépenses Militaires*, les taxes, les coûts de l'assurance sociale et médicale, les coûts de la retraite, l'utilisation, les coûts pour couvrir les contrats précédents et coûts de services de prêts, ainsi que les responsabilités contingentes.

Tous les revenus et toutes les dépenses sont classés d'une manière qui est compatible avec les standards internationaux. L'information budgétaire est présentée d'une façon qui facilite l'analyse politique et promeut la responsabilité. Le budget militaire est représenté sous la forme d'appropriations, donnant des détails considérables. Ceci fournit une distribution de détails parmi les organisations de défense, ainsi que parmi les programmes de défense. Dans le dernier cas, le budget présente clairement les ressources consacrées à la formation, à la maintenance, aux passations de marché, à la R&D, etc., pour chaque programme et ses éléments.

## La Transparence

Tous les aspects du budget militaire (la planification, l'exécution et l'évaluation de la mise en œuvre) sont transparents pour les décisionnaires et pour le public. Tous les participants dans le processus du budget—planificateurs civils et militaires, ministres de la défense et des finances, conseils gouvernementaux, la législature et ses comités, le chef d'état, le bureau d'audit, les groupes de pression, les organisations non-gouvernementales et non lucratives, les médias et la société au sens large—exercent leur influence selon des règles claires et avec une pleine compréhension de tous les aspects du processus de budget militaire et adhèrent à des principes de gouvernance démocratique.

Les publications des budgets militaires et des informations qui y sont liées—la sécurité majeure et les documents de politique de défense, programmes de défense, mise en œuvre et rapports d'audit—sont à la disposition du public. Les règles concernant la révélation des budgets militaires et l'information qui y est liée sont aussi publiques. Elles sont clairement définies par la loi et laissent très peu de place pour la discrétion par les agences exécutives. Le gouvernement et les agences respectives sont juridiquement obligés de publier l'information sur les budgets militaires en détails, permettant une analyse rigoureuse par un observateur informé. L'information est fournie en version imprimable et en ligne. Les exécutants, par exemple le Ministre de la Défense, sont obligés par la loi de répondre en écrivant des demandes pour information. Si une portion d'un document lié est classée,<sup>7</sup> cette portion est effacée et le reste du document est fourni à l'organisation ou la personne qui la demande.

L'information d'ensemble sur le budget et sur les résultats de sortie actuels et attendus des deux années fiscales précédentes est disponible pour lecture. Les prévisions de cette information pour les cinq ans (ou plus) après l'année fiscale sont également disponibles. Le pays se plie aux traités et aux accords internationaux qui exigent des informations budgétaires militaires, par exemple, les accords de l'ONU et de l'OSCE, fournissant régulièrement et à temps voulu des informations correctes et complètes.

### **Assurer l'intégrité**

Le budget militaire est basé sur une prévoyance rigoureuse et fiable des contraintes budgétaires/fiscales dans une structure macroéconomique quantitative complète et consistante. Toutes les suppositions fondamentales à la planification du budget, comme les risques fiscaux majeurs, l'incertitude des coûts, les engagements spécifiques de dépense, etc., sont clairement et correctement documentés. Par conséquent, les suppositions fondamentales majeures telles que les prévisions macroéconomiques, fiscales etc. sont évaluées par des experts indépendants.

Tous les programmes de défense sont évalués en utilisant une série de facteurs de coûts consistants et complets qui sont clairement liés aux trouvailles d'une agence de statistiques nationale indépendante. Les contrôles de l'intégrité, ainsi que la programmation et le budget, sont systématiquement soutenus par un système d'information avec des outils pour l'analyse automatisée et le soutien de décision. La base fiscale est clairement indiquée, avec une déclaration montrant pleinement tout changement dans les pratiques ainsi que dans la politique de comptabilité actuelle. Des programmes et des budgets alternatifs, correspondant aux différentes suppositions, sont clairement identifiés et documentés. Il y a une procédure écrite claire pour la transition d'une alternative à une autre, et les points de transition sont également clairement documentés. L'historique des projets, des résultats de la mise en œuvre et des évaluations est disponible pour lecture.

---

<sup>7</sup> Pas en règle générale, mais basée sur une décision spécifique pour la classification d'une information particulière.

## Chapitre 23

# Le Parlement et la Société Civile lors de la Préparation du Budget et de son Approbation

Le contrôle parlementaire et sociétal sur le cycle du budget remplit souvent une culture de suprématie établie depuis longtemps de l'exécutif dans le secteur de la sécurité.<sup>8</sup> Néanmoins, le «pouvoir du porte-monnaie» peut et devrait être exercé pour assurer la responsabilité dans l'utilisation des ressources publiques pour la sécurité et la défense.

Le rôle le plus important du Parlement est d'établir une structure législative propre qui garantit—dans la mesure possible à l'intérieur d'une structure constitutionnelle particulière—la mise en œuvre de tous les principes, listés dans le chapitre précédent, ajoutant ainsi une législation pour un audit complet et un processus de révision. Donc, la surveillance parlementaire et sociétale du secteur de la sécurité au moyen du budget devrait être solidement ancrée dans la culture politique du pays.

Parmi toutes les exigences, les plus importantes sont (1) la possibilité du Parlement et des organisations non gouvernementales intéressées à évaluer le produit que le secteur de la sécurité fournira certaines attributions de budget et (2) la disponibilité d'informations suffisantes pour rendre de telles évaluations pendant la préparation du budget et l'approbation, en surveillant l'exécution du budget et en révisant les comptes budgétaires.

### Préparer des Budgets pour Obtenir des Résultats

Techniquement, il est plus difficile d'évaluer quelle sorte de «produit» les organisations du secteur de la sécurité prévoient de fournir avec le budget qu'elles exigent et comment ce produit est lié avec la sécurité déclarée et les politiques de défense. En termes économiques, ceci signifie la capacité du Parlement et de la société à évaluer ce qui sera la «valeur de l'argent» ou, en d'autres mots, à discuter et à approuver un «budget de sortie» présenté par le gouvernement.<sup>9</sup> Il est généralement accepté que le produit des organisations du secteur de la sécurité regroupe les *capacités* à jouer leurs rôles et leurs missions dans des scénarios de sécurité envisagés. Pour remplir cet objectif, le Parlement devrait obliger l'exécutif à présenter la demande de budget pour n'importe quelle organisation du secteur de la sécurité ensemble avec les *projets* de qu'il entend développer et soutenir et de quelle manière.

Pour les organisations de défense, ceci équivaut à la présentation d'un *programme de défense* complet avec un statut clair et des détails suffisants pour expliquer aux parlementaires quelles capacités seront maintenues et développées si le budget est approuvé comme demandé.<sup>10</sup> En retour, le Parlement ne décide pas simplement d'approuver une demande de budget, le fait d'augmenter ou diminuer le niveau demandé d'argent; il décide de quelles capacités financer et à quel niveau. De manière occasionnelle, le Parlement peut décider

<sup>8</sup> Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 129.

<sup>9</sup> In contrast to "input budget" or expenditures. See Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 133.

<sup>10</sup> Avec la même signification, d'autres organisations peuvent préférer le terme de politiques IMF. Voir *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, International Monetary Fund, <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>> (24 July 2004).



d'augmenter le niveau de capacité proposé, et d'autoriser un budget plus élevé que celui demandé. Dans des systèmes de budget efficaces, le Parlement effectue son choix parmi les éléments de programme ou les alternatives de programmes, préparés et présentés par l'exécutif comme une partie du budget demandé.

Ceci ne peut sûrement pas avoir lieu sans un débat essentiel et informé au Parlement. L'idéal serait que tout en équilibrant les besoins de sécurité et de défense avec les limites de ressources, les parlementaires aient une bonne idée du concept des risques de planification, et qu'ils aient ainsi accès à l'expertise dans le but d'évaluer ces risques objectivement. Les universités et les groupes de réflexion non-gouvernementaux fournissent souvent une bonne source d'expertise dénuée de préjugés sur de tels sujets hautement spécialisés. Enfin, cependant, les parlementaires devraient rendre compte des perceptions et des préoccupations de sécurité des gens, lesquelles sont souvent formées par l'interprétation provenant des médias, des débats politiques ou d'experts.

### La Transparence contre le Secret

La transparence dans le processus du budget permet aux parlements de jouer efficacement leur rôle de surveillance et facilite la confiance sociétale dans le secteur de la sécurité. Toutefois, la mise en œuvre des principes de transparence et de responsabilité doit équilibrer avec soin les préoccupations justifiables pour la protection des informations sensibles. Une règle clé dans ce domaine est que le Parlement ne devrait pas permettre les classements «de couverture» des informations liées au secteur de la sécurité. Au contraire, l'exécutif devrait être obligé de justifier et d'expliquer par écrit, les raisons au classement de chaque document particulier ou partie de document.

Même dans de tels cas, les parlementaires doivent exercer leur pouvoir de surveillance. En ce qui concerne le budget, une manière possible est de freiner les propositions de budget aux différents niveaux du classement de sécurité <sup>11</sup>: Les budgets généraux des organisations du secteur de la sécurité sont présentés au Parlement; les investissements classés et dépenses opérationnelles sont étudiées par un sous-comité au comité de défense et de sécurité; les dépenses liées au niveau supérieur du classement sont étudiées par un groupe de membres représentatifs d'un «comité d'examen approfondi». Chaque membre de ce groupe devrait recevoir l'accès aux documents classés selon la procédure établie dans l'acte législatif respectif.

De nombreux autres aspects de la procédure budgétaire peuvent être essentiels pour le contrôle démocratique du secteur de la sécurité:

- Le fait de mettre en vigueur la discipline de budget, par exemple, la précision des coûts, les limites à propos du dépassement des dépenses, les finances standardisées, des règles strictement imposées sur le transfert des fonds et des paiements entre les années fiscales, etc.;
- Une surveillance parlementaire rigoureuse de toutes les décisions exécutives avec des implications budgétaires sur le long terme, par exemple des passations de marché majeures, les programmes concernant les dūs (pensions, sécurité sociale pour le

---

<sup>11</sup> Ravinder Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making Processes*, Vol. I (Oxford: Oxford University Press, 1998).

personnel à la retraite, etc.), projets de recrutement, règlements de promotion, etc.;

- Informer le Parlement et impliquer les comités respectifs bien à l'avance;
- Permettre un temps suffisant pour des débats sur les budgets proposés à propos des organisations du secteur de la sécurité (45 jours jusqu' à trois mois<sup>12</sup>);
- Une représentation adéquate des partis politiques au Parlement, dans tous les comités respectifs, les sous-comités, et les «groupes spéciaux d'examen»;
- Fournir des opportunités pour l'opposition d'utiliser le débat public afin de rendre public et promouvoir les propositions alternatives;
- La disponibilité d'expertise à propos du budget et du secteur de la sécurité parmi les parlementaires et le personnel;
- L'interaction productive avec la société, les groupes de réflexion et les médias dans toutes les phases du processus du budget.

## Partie IX

### L'AUDIT DES DÉPENSES DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Une fois que le budget des organisations de la sécurité est approuvé, le Parlement continue sa mission de surveillance. Il décide de la participation dans les opérations à l'étranger, débat des accords internationaux et de la participation dans les initiatives internationales de coopération de sécurité (formations multinationales, passations de marché d'armements communes, ou coopération de défense industrielle), sanctionne les passations de marché majeures dans les points clés du cycle de vie de l'acquisition, régule les appels d'offres et les contrats, le recrutement et la promotion du personnel, etc. – tout ce qui a des implications importantes de gestion de ressources. Cependant, la surveillance la plus importante se fait au moyen de rapports d'audit d'exécution de budget, accomplis par une agence d'audit indépendante, par exemple, un Bureau National d'Audit.

#### Chapitre 24

#### Le Bureau National d'Audit et son Interaction avec le Parlement

Dans certains pays, la branche exécutive a une forte capacité interne pour l'exécution d'audit de budget par le secteur de la sécurité. Néanmoins, pour chaque pays, il est important que le gouvernement présente au Parlement des comptes complets et que ceux-ci soient audités de façon indépendante. Une telle institution indépendante, nommée Audit Général, Bureau National d'Audit,<sup>13</sup> Bureau du Budget,<sup>14</sup> ou Chambre des Comptes,<sup>15</sup> devrait être établie par la

<sup>12</sup> Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 134.

<sup>13</sup> Par exemple, au Royaume-Uni, voir aussi: <[www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)>.

Constitution comme étant indépendante de la législature, de l'exécutif et du judiciaire. Le Parlement devrait garantir que ses membres ont un terme de bureau clair, des moyens et des ressources pour accomplir leur mission de façon efficace et sans préjugés, et rapportent régulièrement et directement au parlement ou à ses comités respectifs. Au cas où une fraude ou une corruption aient été identifiés, le Bureau d'Audit doit aussi le rapporter au pouvoir judiciaire.

### Les audits de conformité contre les audits de performance<sup>16</sup>

Le Bureau d'Audit vérifie la véracité, la fiabilité et la minutie des finances de toutes les organisations gouvernementales et publiques. Il vérifie si les opérations financières sont effectuées en accord avec les règles de dépense des fonds publics. De plus, il doit vérifier que toutes les dépenses et revenus publics sont conduits en accord avec la loi gouvernant le budget.

Toutefois, bien plus importante est sa mission d'assurer que les fonds publics sont correctement utilisés pour réaliser les objectifs affirmés dans les politiques de sécurité et de défense approuvées au niveau législatif. Pour se faire, le Bureau d'Audit devrait vérifier dans quelle mesure les dépenses remplissent les trois critères suivants:

- *Valeur de l'argent* – vérifier, appliquer à la fois les analyses qualitatives et quantitatives, si les ressources ont été utilisées pour réaliser les résultats maximum;
- *Efficacité* – évaluer jusqu'à quel point les objectifs politiques ont été remplis;
- *Compétence* – évaluer si les ressources ont été utilisées de façon optimale pour obtenir les résultats réalisés.

Le Bureau d'Audit conduit les audits sur sa propre initiative ou à la demande du Parlement. Sa valeur pour le contrôle démocratique du secteur de la sécurité augmente à travers:

- L'Audit, d'une manière appropriée, les rapports d'exécution du budget annuel avec une performance annuelle, par exemple, le rapport annuel sur le statut de la défense et des forces armées. C'est seulement cette approche qui permettrait d'évaluer si le «produit» attendu, c'est à dire budgété, du secteur de la sécurité a été accompli et dans quelle mesure d'efficacité et de compétence;
- Audit de chaque cas de dépense de contingence et des fonds alloués par la discrétion exécutive, par exemple, les surplus de budget attribuées pour des «projets de haute priorité»;
- Faire des recommandations sur la manière d'augmenter la «valeur for money» et la performance totale du secteur de la sécurité.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Voir le document US *Congressional Budget Office et les activités de sa Division Nationale de sécurité sur* <<http://www.cbo.gov/divlist.cfm?Pass=NSD>>.

<sup>15</sup> Par exemple, en Bulgarie, <[www.bulnao.government.bg](http://www.bulnao.government.bg)>.

<sup>16</sup> Ce paragraphe suit la description contenue dans le livre de Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 142.

<sup>17</sup> Voir par exemple le rapport du Bureau National d'Audit du Royaume-Uni *Helicopter Logistics* (Londres: Rapport effectué par le Contrôleur et Auditeur Général HC 840, 23 May 2002). Un résumé exécutif de ce rapport est disponible sur <[http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/01-02/0102840es.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102840es.pdf)>. On croit

## La Contribution sociétale

La capacité d'audit indépendant peut être augmentée par l'implication, sur une base régulière, des médias et des groupes de réflexion. Les médias peuvent avoir un impact critique lorsqu'une fraude, une mauvaise gestion ou une corruption ont été identifiées. Les groupes de réflexion indépendants—universités, instituts académiques ou autres organisations non-gouvernementales—peuvent être le complément aux audits de «valeur d'argent» dans les domaines d'intérêts particuliers, par exemple, les programmes de modernisation de la force. D'une valeur particulière sont les organisations non-gouvernementales avec une capacité notable à conduire des études dédiées à la «valeur de l'argent» et une trace des rapports de performance réussie. Les rapports de telles organisations peuvent avoir un impact significatif sur les décideurs et les attitudes sociétales, contribuant ainsi à l'efficacité du contrôle démocratique du secteur de la sécurité.

## Chapitre 25

### Audit du Commerce des Armes et de leurs Transferts

Le commerce des armes alimente souvent et soutient les conflits, détruit les vies humaines et mine le développement. Le commerce des armes ainsi que d'autres types de transfert d'armes, de technologies militaires et à double-usage, est de plus en plus une préoccupation parmi les organisations internationales, les parlements, les gouvernements, et organisations non-gouvernementales.

Le transfert d'armes couvre toutes les activités dans lesquelles les acteurs étatiques et non-étatiques sont engagés dans le but d'acquérir ou de vendre des armes. Il inclut la vente ou le commerce, l'achat, la passation ou la donation d'armes.<sup>18</sup> Par conséquent, les règles et les procédures visant à limiter la disponibilité des armements devraient englober n'importe laquelle de ces activités.

La surveillance efficace du commerce des armes et des transferts d'armes est basée sur une politique d'armement complète, des mécanismes de mise en œuvre efficaces et un niveau de transparence élevé.

#### La Politique Nationale sur le transfert des armes

Cette politique, approuvée par la législature, devrait définir les principes guidant le commerce des armes et leur transfert. Elle devrait être en ligne avec la sécurité nationale et la politique de défense, la loi sur la passation de marchés, les lois budgétaires et financières, le droit des contrats et le droit des règlements de disputes. De plus, les réglementations de commerce d'armes devraient être consistantes avec les principes de la Charte des Nations Unies, le droit international ou les embargos sur les armes de l'ONU, les obligations découlant de l'adhésion

---

généralement que la mise en œuvre des recommandations de la NAO dans le domaine de la défense, effectuée de 1999 à 2001, a permis d'économiser 1.4 billion de £. Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 143.

<sup>18</sup> Hans Born, ed., *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, p. 176.

d'un pays à d'autres organisations internationales,<sup>19</sup> et devraient aussi prendre en compte les préoccupations économiques, politiques, éthiques et de sécurité des pays qui passent des armes.

Par exemple, Le *Code de Conduite Européen* sur les transferts d'armes établit huit critères, qui, bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants, devraient guider les politiques d'exportation d'armes des pays membres de l'Union Européenne. Ceux-ci incluent: le respect envers les sanctions et les engagements internationaux décrétés par le Conseil de Sécurité des Nations Unies; le respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale; la situation interne dans le pays de destination finale en tant que fonction de l'existence de tensions ou de conflits armés; le risque que le destinataire utilise les armes de manière agressive contre le pays ou s'attribue par la force un territoire; le comportement du pays acheteur en ce qui concerne la communauté internationale et son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et son respect pour le droit international; les risques que l'équipement soit transféré à l'intérieur du pays acheteur ou réexporté dans des conditions indésirables; la compatibilité des exportations avec la capacité technique et économique du pays récipiendaire. Le Tableau 1 fournit une liste additionnelle des régimes internationaux de contrôle d'armes.<sup>20</sup>

La politique nationale devrait établir des conseils et des procédures pour apporter la transparence et la responsabilité de l'exécutif et des industries de défense, exigeant en particulier une sanction parlementaire pertinente et un rapport annuel complet sur les transferts d'armes.

### Les mécanismes de mise en œuvre

Chaque pays devrait avoir des mécanismes de surveillance qui prévoiraient un contrôle d'ensemble sur les transferts d'armes et couvriraient en particulier<sup>21</sup>:

- Le rapport des exportations avec les engagements internationaux et avec la politique de défense;
- Les procédures pour le contrôle des exportations de matériel et de technologies de défense et à double-usage, les armes et les munitions en surplus, la réexportation et n'importe quel autre mouvement d'armes et de matériels associés qui passent par leur propre territoire;
- Les activités de courtage en armes;
- Les efforts pour fermer les réseaux de commerce d'armes du marché «gris» ou noir;
- Le contrôle sur les derniers utilisateurs et contrôles de suivi pour assurer que les biens exportés ne sont pas mal utilisés, détournés ou réexportés.

<sup>19</sup> Par exemple, les règles du "Code de Conduite Européen," approuvé par une Résolution du Conseil de l'Union Européenne (8 Juin 1998).

<sup>20</sup> Adapté à partir de la description donnée par Bernardo Mariani et Chrissie Hirst, *Arms Production, Exports and Decision-making in Central and Eastern Europe* (London: Saferworld, June 2002), pp. 5-7. Le rapport est disponible sur <<http://www.saferworld.co.uk/publications/Beastrep.htm>>. La liste complète et les mises à jour régulières sont disponibles grâce à l'*Inventory of International Nonproliferation Organizations & Regimes*, hosted by The Nuclear Threat Initiative, <[http://www.nti.org/e\\_research/official\\_docs/inventory/](http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/)>.

<sup>21</sup> Pour des détails, se référer à Mariani et Hirst, *Arms Production, Exports*.

Tableau 1. Régimes Internationaux de Contrôle des Armements.

<i>Régime de Contrôle</i>	<i>Format Organisationnel</i>	<i>Etabli en</i>
Traité de Non-Prolifération Nucléaire (TNP)	Accord Multilatéral avec une adhésion quasi universelle	1970, permanent depuis 1995
Lignes Directrices pour la mise en oeuvre des provisions du contrôle d'exportation du TNP	Comité Zangger	1971
Exportation des matériels nucléaires ou qui s'y rapportent	Groupe des Fournisseurs de Nucléaire («Club de Londres»)	1975
Convention sur l'Interdiction du Développement, de la Production et du Stockage d'Armes Biologiques et sur leur Destruction ( <i>Convention contre les Armes Biologiques-BWC</i> )	Nations Unies	1975
Prevention de la prolifération des armes chimiques et biologiques (complémentaire au BWC et au CWC)	Groupe d'Australie	1984
Traité sur les forces Conventiionnelles en Europe (CFE)	OSCE <sup>22</sup>	1990; 1999
Convention sur l'Interdiction du Développement, de la Production, du Stockage et de l'Utilisation des Armes Chimiques et sur leur Destruction ( <i>Convention contre les Armes Chimiques-CWC</i> )	Nations Unies	1994
Critères sur les Transferts d'Armes Conventiionnelles	OSCE	1993
Document de l'OSCE sur les Armes Légères et de petit calibre	OSCE	2000
Arrangement dit de Wassenaar sur les Contrôles d'Exportations pour les Armes Conventiionnelles et les Technologies à double-usage	Association volontaire de 33 pays participants	1995
Convention sur l'Interdiction de l'Utilisation, du Stockage de la Production et du Transfert des Mines Anti-Personnel et sur leur Destruction (Traité d'Ottawa)	Processus d'Ottawa, mené par le Canada	1997
Code de Conduite de l'UE sur les Exportations d'Armes	Union Européenne	1998
Protocole contre la Fabrication Illicite et le Trafic d'Armes et De munitions et autres matériels connexes (Protocole sur les sue-Armes à feu)	Nations Unies	2001
Programme d'Action pour la Prévention, le Combat et le Commerce Illicite d'Armes Légères et de petit calibre dans tous ses aspects	Nations Unies	2001
Initiative pour établir une <i>Convention Internationale de Structure sur les transferts Internationaux d'Armes</i> (Traité sur les Arms Trade sur les Armes – ATT)	Initiative ONG <sup>23</sup>	2004

<sup>22</sup> OSCE – Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe; auparavant – Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe.

<sup>23</sup> Pour des détails, voir: <<http://www.saferworld.co.uk/iac/att.htm>>.

## La Transparence et les Audits

Un nombre de points sont habituellement soulevés lorsqu'on défend la règle de non-divulga-tion de l'information qui se rapporte au commerce d'armes: la confidentialité commerciale; la sécurité nationale; les préoccupations de sécurité des états récipiendaires; le possible effet défavorable sur les relations bilatérales, etc. Toutefois, la transparence du commerce et du transfert des armes apporte plusieurs bénéfices capitaux<sup>24</sup>:

- Elle jette les bases pour la responsabilité de l'exécutif envers le parlement et la so-ciéété;
- Elle sert en tant qu'outil pour surmonter les cas de mauvaise gestion ou de corrup-tion;
- Elle facilite la coordination entre les officiels venant de différentes agences gouverne-mentales dans les décisions sur les exportations d'armes;
- Elle promeut la construction de confiance et le respect des régimes réglementaires nationaux et internationaux.

Alors que le niveau optimal de divulgation de l'information est sujet à des analyses sup-plémentaires, il existe une tendance claire depuis le début des années 1990 qui consiste à soutenir une plus grande transparence dans les transferts d'armes conventionnelles. Les Etats sont obligés de partager des quantités significatives d'informations au moyen de l'*Instrument des Nations Unies pour le compte rendu standardisé international sur les dépenses militaires*. Plusieurs autres documents internationaux créent des obligations d'échanges d'informations parmi les états (Le Tableau N°2 fournit un échantillon de tels documents et de telles initiati-ves).

Tableau 2. Echantillon des lieux d'échanges d'informations sur les transferts d'armes.

<i>Initiatives d'échange d'information</i>	<i>Format organisationnel</i>	<i>Etabli en</i>
Registre des Nations Unies sur les Armes Conventionnelles: Données sur les transferts d'armes, les possessions militaires, l'obtention de sources nationales et les politiques s'y rapportant	Nations Unies	1991
Mesures de Confiance et de Sécurité (Documents de Vienne de 1994 et de 1999)	OSCE	1994 1999
Code de Conduite de l'UE pour les Exportations d'Armes	Union Européenne	1998
Initiative d'Europe du Sud-Est pour le Contrôle des Armes Légères et de petit calibre (SEESAC)	Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est	2002

<sup>24</sup> Bernardo Mariani and Angus Urquhart, *Transparency and Accountability in European Arms Export Controls: Towards Common Standards and Best Practice* (Londres: Saferworld, Décembre 2000), <<http://svenska-freds.se/transparency/SafTraRep.PDF>> (02 Novembre 2004).

De plus, la transparence nationale peut être améliorée par le biais de publications de rapports annuels complets, détaillés et clairement structurés sur les exportations d'armes et l'établissement de procédures parlementaires formalisées et d'examen public minutieux des contrôles nationaux d'exportations.<sup>25</sup> Par exemple, le gouvernement Britannique a déjà publié sept rapports de la sorte. L'effet d'une telle publication en termes de confiance publique et internationale peut être amélioré par la publication de rapports de résumés des compagnies de défense et des associations industrielles de défense, ainsi que par des audits indépendants de ces rapports.

Les rapports gouvernementaux sur le commerce et les transferts d'armes, qui fournissent des détails suffisants pour permettre aux parlementaires et au public d'évaluer de quelle façon les réglementations d'exportations sont mises en œuvre, peuvent être audités par des ONG Spécialisées (groupes de réflexion). Afin d'assurer les plus hauts niveaux de transparence et de responsabilité, les rapports annuels et les rapports d'audits comprenant des recommandations de politique devraient être mis à la disposition du public. Enfin, dans les pays qui ne fournissent pas de rapports annuels, la transparence et la responsabilité peuvent être améliorées par le biais d'audits d'ONGs spécialisées dans la formulation, la réglementation et la mise en œuvre du contrôle national d'exportation et des politiques de transferts d'armes.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Mariani et Urquhart, *Transparency and Accountability*, p. 3.

<sup>26</sup> Voir par exemple Philip Gounev, Emil Tsenkov, Bernardo Mariani and Larry Attree, eds., *Weapons under scrutiny: Implementing arms export controls and combating small arms proliferation in Bulgaria* (Sofia: Center for the Study of Democracy and Saferworld, April 2004).



Section Six

**Le Peuple dans le Secteur  
de la Sécurité.  
Le Rôle du Contrôle Démocratique**



## Partie X

### LA BONNE GOUVERNANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Toute affaire de questions de réformes de la «première», «seconde» et «troisième» génération des relations civilo-militaires n'est plus un problème d'acceptation philosophique des principes de contrôle démocratique sur l'armée et les institutions de sécurité en général, mais plutôt une question de gestion et d'efficacité dans ce domaine.<sup>1</sup> Trouver le style et les mécanismes les mieux appropriés de déléguer l'autorité et la responsabilité de manière efficace, nécessaires à la mise en œuvre des buts politiques et du processus de prise de décision par les civils et les militaires du secteur de la sécurité, constitue l'essence du concept de «bonne gouvernance» des relations civilo-militaires et de la réforme du secteur de la sécurité.

Le concept de «bonne gouvernance»<sup>2</sup> du secteur de la sécurité est devenu une question cruciale du système de gestion démocratique. Il inclut les éléments suivants: premièrement, l'établissement d'un processus de décision et de mise en œuvre d'une politique de sécurité nationale efficace et de ses structures et institutions bureaucratiques respectives, y compris la défense, le renseignement, le contre-espionnage, les troupes intérieures, les gardes-côtes, la police et les troupes pour combattre la criminalité organisée. Deuxièmement, la surveillance parlementaire du secteur de la sécurité, y compris les forces armées et la politique de défense; troisièmement, la contribution à la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité par la société civile au moyen de ses institutions et de ses individus spécialisés.

La supposition d'une attitude de gestion vraiment efficace envers le secteur de sécurité et de défense et les relations civilo-militaires ne devient possible seulement après avoir commencé de traiter de ces questions d'une plus large perspective de gestion démocratique.<sup>3</sup> N'importe quelle autre approche—idéologique ou partisane—s'est révélée être inefficace.

La «Bonne gouvernance» des relations civilo-militaires et du secteur de la sécurité exige de l'éducation et des connaissances. L'éducation des nouveaux professionnels militaires exige la capacité à s'adapter à une nouvelle structure de force, d'attitude de défense et à de nouvelles missions, particulièrement de maintien et de construction de la paix. Les connaissances et

---

<sup>1</sup> D. Betz, "Democratic Civil-Military Relations in Practice: Implications for Theory," a paper presented at 'Taking Stock on Civil-Military Relations' Conference (The Hague, 9-12 May 2001), 3-10.

<sup>2</sup> Voir: A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster, "The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe," *Armed Forces and Society*, Fall 2002.

<sup>3</sup> Andrew Cottey, Timothy Edmunds et Anthony Forster ont absolument raison de souligner que la démocratisation des relations civilo-militaires ne peut pas être séparée de processus plus profonds de démocratisation et de développement d'état. Une démocratisation plus large et une stabilité nationale relative sont des facteurs de fond d'établissement d'un contrôle civil démocratique dans beaucoup de pays d'Europe Centrale et Orientale, à la différence des autres, dans lesquels il existe des problèmes plus généraux dans le développement démocratique. Voir: A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster (eds.), *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards* (Palgrave, 2002), 262.

les aptitudes sont exigées pour servir dans un système politique démocratique, mais aussi aux quartiers généraux internationaux et au personnel. La prise de conscience de la politique, des relations internationales et de la gestion sont des éléments indispensables des nouveaux programmes. Un nouvel officier doit être compétent dans les questions administratives, doit être capable de préparer des documents, doit pouvoir participer au développement du budget de la défense et également être efficace à intervenir avec les membres du parlement. Un accent spécifique doit être mis sur la connaissance des procédures de l'OTAN et du Partenariat pour la Paix (PfP), des normes, des interrelations bureaucratiques avec les autres institutions, etc.

Un trait significatif d'une gestion efficace du secteur de la sécurité est la gestion des relations civilo-militaires et la mise en œuvre de certains principes de contrôle du personnel; de révision régulière et d'évaluation de l'efficacité des objectifs affirmés qui se rapportent aux méthodes appliquées et aux résultats réalisés; d'évaluation et de contrôle de la morale professionnelle en relation à des méthodes bureaucratiques; de préservation d'un niveau approprié de publicité et de coopération intra-institutionnelle (par la compréhension, la critique juste et le contrôle). La «bonne gouvernance» dans ce domaine signifie que les personnalités qui ont du pouvoir devraient être capable de canaliser le processus politique vers les objectifs souhaités. Ceci exige une capacité à déléguer les responsabilités et à souligner aux subordonnés l'autorité des buts suivis et non la position de la personne qui commande (civile ou militaire).

Atteindre ces hauts niveaux d'interaction administrative se trouve directement lié au système de recrutement appliqué, à la sélection et à la promotion. La pensée stratégique dans sa plus large signification et la volonté de prendre la responsabilité pour des étapes initiées représentent une nouvelle culture d'un point de vue historique et la première question à propos du recrutement, de la sélection et de la promotion sur les questions de sécurité et de défense d'aujourd'hui devrait traiter de l'éducation reçue afin de réaliser le nouveau travail et les nouvelles assignations.

Des considérations bien informées sur le traitement des aspects politiques du secteur de la sécurité exigent à la fois un conseil extérieur et une expertise à l'intérieur. Le même besoin est vrai pour la mise en œuvre des décisions respectives que le Parlement prend. C'est pourquoi le fait d'embaucher des officiels parlementaires sur une base permanente est considéré comme une approche stratégique pour améliorer l'information et la perspective analytique des législateurs.

En conclusion, le concept potentiel de la «bonne gouvernance» dans le domaine des relations civilo-militaires est énorme et n'importe quelle réforme supplémentaire dans ce domaine devrait lui emprunter autant que possible.

## Chapitre 26

### La Conscription et le Service Militaire Alternatif

Par leur statut juridique, les militaires font partie du personnel de carrière et des conscrits recrutés. Le personnel de carrière comprend des officiers, des cadets non nommés, des cadets et des soldats. Pour les militaires de carrière, le service militaire représente une profession dans les Forces Armées. Les citoyens Bulgares qui ont achevé leur service militaire de conscrit (qui ne s'applique pas aux femmes) et qui n'ont pas plus de 40 ans pour les officiers, 35 ans pour les officiers non nommés et 30 ans pour les soldats peuvent postuler à un service mi-

litaire de carrière. Certains postes spécifiés par le Ministère de la Défense peuvent être également occupés par des femmes militaires.

Le service de conscription nationale est obligatoire pour les citoyens masculins de la République de Bulgarie de 18 ans. L'âge limite pour les conscrits est de 30 ans. La durée du service est de 9 mois et pour ceux qui ont un diplôme universitaire, de 6 mois. Les citoyens bulgares qui résident de manière permanente à l'étranger ne peuvent pas être exempts du service de conscription sur des motifs de résidence. Traditionnellement, la conscription exprime l'empressement des citoyens à assumer une responsabilité personnelle pour la protection du pays. Par le service de conscription générale, les forces armées sont en contact étroit avec tous les habitants et tout particulièrement avec la jeune génération. L'importance de la conscription générale ne change pas le principe qui veut que pour certaines raisons on ne peut pas être forcé à entreprendre un service militaire avec une arme. La personne qui profite de ce droit légal doit assumer un service civil compensatoire ou alternatif.

Le changement graduel d'un conscrit à un service professionnel dans les Forces Armées Bulgares est déterminé par les tendances globales et par les avantages professionnels indubitables de passer d'un militaire de carrière à un conscrit. La période limitée du service militaire et l'impossibilité de former les conscrits pour utiliser et maintenir l'équipement de combat, ainsi que les engagements du pays à maintenir la paix et la sécurité dans la région ne font plus du service de conscription une option à succès.

Il est vrai que la «professionnalisation» d'une organisation du secteur de la sécurité est une des questions les plus débattues en ce qui concerne pratiquement tous les aspects de sa transformation – l'efficacité fonctionnelle, l'adaptabilité aux nouvelles réalités de la sécurité, les relations civilo-militaires et le contrôle démocratique, améliorant la discipline et la morale des forces, les restrictions de budget, etc. Le professionnalisme est souvent présenté comme une panacée pour tous les problèmes de la gamme entre les victimes et les blessures lors du service de conscription et l'adhésion à une opération de combat et de soutien à la paix en alliance et en format de «coalition des personnes de bonne volonté». Officiellement, la question de la professionnalisation du service de conscription dans les Forces Armées Bulgares a débuté avec la *Loi sur la Défense et les Forces Armées de la République de Bulgarie (1995)*, qui pour la première fois permettait le recrutement de soldats professionnels. Cependant, la Loi et ses nombreux amendements ont toujours préservé la conscription comme l'approche principale pour remplir les rangs. En même temps, l'Article 93 de la Doctrine de la Défense de 1999 exige que la professionnalisation des Forces Armées soit accomplie d'ici 2010. Le document ne détermine cependant pas la caractéristique du processus et laisse son opérationnalisation aux mains du gouvernement. Malheureusement, le programme politique entier du gouvernement ne mentionne même pas le mot «professionnalisation» malgré qu'un des quatre chapitres du *Projet d'Action d'Adhésion et du Programme National Annuel* pour sa mise en œuvre au tout début de ce processus «MAP process» se concentre exactement sur la professionnalisation dans la compréhension totale de ce terme. Les personnes qui s'expriment le plus sur cette question sont probablement le Chef du Service Général ainsi que quelques généraux du Personnel et des Services Généraux (c'est à dire les plus hauts dirigeants militaires). Il a probablement été décidé de la pleine professionnalisation de la Marine et des Forces Aériennes d'ici 2006 et de l'entière des Forces Armées d'ici 2010 à cause de leur influence sur les projets actuels pour la préparation immédiate à l'adhésion à l'OTAN. Les raisons d'une telle initia-

tive ne sont pas très claires. D'une part, les militaires de rang supérieur parlent d'un raccourcissement du programme du service de conscription. D'autre part, il est bien connu que ces soldats coûteront bien plus que ceux effectuant un service de conscription, mais les dirigeants sont fermes sur le fait que 45,000 est le «minimum sanitaire.» Cela signifie que pour maintenir simultanément à la fois le processus de professionnalisation et de modernisation ils attendent probablement un budget plus élevé, y compris des fonds spéciaux pour de grandes passations de marchés supplémentaires d'armes et d'équipements. La direction politique partage la même approche, du moins publiquement. La raison principale à ceci (selon le Lieutenant-Général à la retraite Anyu Angelov, 2003) est le manque d'une stratégie d'état complète et basée sur une analyse comparative minutieuse des avantages et des inconvénients des deux approches principales de remplissage des rangs militaires.

Une compréhension claire et détaillée de la question du professionnalisme est évidemment nécessaire au moins parce qu'il est bien connu qu'il n'y a pas de signe d'équité entre l'abolition du service de la conscription et l'existence d'une armée professionnelle. Entre temps, la professionnalisation des Forces Armées Bulgares donne la priorité aux unités, désignées pour les Opérations de Soutien à la Paix menées par l'OTAN et particulièrement aux forces déployables. En accord avec le Rapport Annuel sur la Défense Nationale et les Forces Armées de 2002, les Forces Terrestres ont engagé approximativement 3,700 soldats, dans les Forces Aériennes, le niveau de professionnalisation est de 26 %, et dans la Marine, de 81 % comme le personnel des navires de guerre est pleinement sous contrat.

Le terme de «soldats professionnels» n'englobe cependant pas l'armée professionnelle en termes de performance totale. Beaucoup d'autres éléments comme la mentalité, l'éthique, la direction, la gestion, la confiance publique et le soutien et le contrôle démocratique total sont nécessaires. Dans ce contexte, les experts civils et l'expertise se situent entre ces facteurs, dont la signification pour un fonctionnement efficace et compétent de l'Armée est en train de grandir de façon significative dans le nouvel environnement de sécurité. Les dernières années de préparation intensive pour l'adhésion à l'OTAN et à l'UE ont aussi déterminé et expliqué l'importance d'une bureaucratie d'état civil efficace y compris, et même particulièrement, dans les organisations du secteur de la sécurité. Dans les organisations du secteur de la sécurité, elle est calculée selon la mesure dans laquelle l'armée et le personnel civil travaillent ensemble sur la planification de la défense, sur la gestion et l'allocation des ressources, l'information publique, la politique sur le personnel, l'éducation spécialisée, le renseignement et la coopération des organisations internationales de sécurité.

Jusqu'à présent, le développement d'une expertise civile efficace, capable de réaliser des obligations professionnelles dans le système de sécurité, a fait face à deux problèmes basiques en Bulgarie. Le premier est historique et lié au fait qu'un type européen de bureaucratie publique et que la concentration des forces armées ont été dirigés et gérés par un pouvoir externe – l'Empire Russe après 1887 et l'Union Soviétique après 1944. Le second est le manque continu chronique de civils bien préparés qui peuvent effectuer un travail de défense et de sécurité d'une manière professionnelle si bien qu'ils gagnent la confiance de l'armée. Une des raisons à cela, en plus de l'héritage du totalitarisme, est la diminution systématique de l'attractivité du service de défense pour les jeunes, surtout parce que les réductions permanentes et les changements structurels rendent la profession instable. Dans le but de surmonter ce problème, de sérieux efforts ont été effectués ces dernières années, principalement en

donnant des opportunités pour une éducation adéquate des civils sur des questions liées à la sécurité et à la défense à la fois au niveau national et à l'étranger, dans le fait d'équilibrer le paiement entre les militaires et les civils en suivant le principe «paie équivalente pour le même travail,» en améliorant le mélange de postes pour les deux catégories principalement au niveau ministériel, etc.

## Chapitre 27

### **Favoriser les Valeurs Démocratiques et un Esprit Professionnel Élevé dans les Services du Secteur de la Sécurité**

Il est d'une importance principale de comprendre que la démocratisation des relations civilo-militaires est un problème socioculturel et pas seulement un problème de configuration structurelle et législative. Habituellement, le «diagnostic» des relations entre l'armée et la société civile dans les jeunes démocraties prend en considération l'incapacité à obéir à une série interminable de standards démocratiques, au besoin de réformes structurelles, aux corrections de doctrine et à l'acquisition d'armement moderne. En d'autres termes, les problèmes du contrôle civil ne sont pas liés à la conduite ou aux règles mais à un diagramme de configuration juridique et structurelle. Cette erreur d'analyse politique mène à des mesures inefficaces pour cibler le problème. En se concentrant sur les institutions, les lois et les documents, l'amélioration de la direction, la réorganisation des ministères et des commandements, la réduction des forces armées, l'adoption de nouvelles procédures – ceci se rapporte aux conditions préalables pour l'existence de relations civilo-militaires. Cependant, savoir si elles mèneront à un modèle de relations civilo-militaires démocratiques qui fonctionnent réellement dépend du degré de développement de la société civile et de la présence d'une culture politique civile (activiste) parmi ses membres.

Favoriser les valeurs démocratiques et l'esprit professionnel supérieur avec les services du secteur de la sécurité implique de créer des mécanismes à l'intérieur des organisations de sécurité qui contribuent à augmenter la prise de conscience et le respect pour les valeurs démocratiques et les institutions ainsi que pour les principes des droits de l'homme. Ces mécanismes internes sont nécessaires pour compléter le contrôle parlementaire, gouvernemental et civil sur le secteur de la sécurité. Pour des gens qui portent l'uniforme, ceci se révèle être une question vitale, particulièrement parce que la manière dont ils y répondent va déterminer leur sentiment à propos de leur profession et leurs propres actions en tant que membres de cette profession. Pour les politiciens, ceci est important parce que leurs décisions dans une démocratie sont les seules qui déterminent en fin de compte l'utilisation ou non de l'option violente ou militaire. De plus, les politiciens sont responsables des deux dépenses des richesses matérielles et plus important encore, des dépenses de la richesse irremplaçable des vies humaines. En dernier lieu, les citoyens sont responsables de la sélection des politiciens qui vont prendre ces décisions et du soutien, ou du refus de soutien à ces décisions une fois qu'elles sont prises.

Un esprit militaire efficace est fondamental pour la capacité d'une armée à accomplir ses fonctions en temps de paix ou dans la guerre. Cet esprit est développé avec le temps et est soutenu par le renforcement continu de séries de valeurs partagées. La notion de responsabilité illimitée est inhérente à ces valeurs, le concept qu'un soldat doit en fin de compte être

préparé à risquer sa vie pour un objectif supérieur à son propre intérêt personnel. Promouvoir les valeurs démocratiques et l'esprit est utilisé comme point de départ pour développer et analyser une plus grande question d'une importance vitale pour la profession militaire. Un nombre de facteurs, à la fois nationaux et internationaux, corrodent l'esprit professionnel militaire. Ceux-ci incluent la montée d'une éthique postmoderne et égoïste ainsi que des changements dans la structure du système international et dans les exigences placées sur les gens dans les organisations du secteur de la sécurité. Les nouveaux officiers militaires, contrairement à l'histoire et à la tradition, sont de plus en plus non désireux de connaître des pertes dans l'accomplissement de leurs missions, ce qui est devenu une seconde priorité pour la force de protection. Qu'est-ce que cela présage pour les commandants qui partagent ce nouvel esprit lorsque le tocsin de la guerre résonne à nouveau alors que par le passé on a pu constater le sacrifice des dirigeants militaires et des soldats?

L'armée réalise une fonction morale nécessaire, et en cela, elle est responsable envers la société pour sauvegarder les droits des membres de cette société des menaces externes. En retour, pour ce service loyal et empreint de principes à sauvegarder un style de vie, la nation assume certaines obligations envers le soldat, qui se situent bien au-dessus de l'obligation de paiement. Beaucoup plus important sont le respect et la loyauté que la nation accorde à ses soldats sous des formes variées. Huntington fait remarquer que l'abandon de cette responsabilité exige de la coopération, de l'organisation et de la discipline (*The Military Mind: Conservative Realism of the Professional Military Ethic*, 1986). Ces facteurs exigent que l'individu de l'armée soit subordonné au groupe. Pour rendre pérenne l'acceptation individuelle du soldat des restrictions placées sur lui, les notions de tradition, d'esprit, d'unité et de communauté sont renforcées en tant que valeurs essentielles. L'acceptation et l'internalisation de telles valeurs forment la base de l'esprit militaire.

La différence la plus significative entre l'éthique militaire et celle des autres groupes de professionnels est que les membres de la profession militaire embrassent le concept de «responsabilité illimitée.» Les soldats sont juridiquement et moralement obligés d'accomplir leur devoir sans peur du danger, et en fin de compte, ils sont obligés d'être désireux de risquer leurs vies lorsque la situation l'exige. L'acceptation de ce concept de responsabilité illimitée au sein de l'armée est rendue durable par la série de croyances et de valeurs affirmées auparavant, en d'autres termes, l'esprit même de l'armée. Les éléments suivants peuvent aider à améliorer la disposition démocratique du personnel en uniforme:

- Engagement à suivre la Constitution et l'état de droit, ce qui veut dire avant tout la dépolitisation, pas d'adhésion à des partis politiques et la loyauté de ne pas contrer le dirigeant politique, le gouvernement, le ministre ou encore le directeur mais à adhérer à l'idéal de nation, dont l'essence même est la Constitution. Les services de sécurité doivent être politiquement neutres, par conséquent, les partis politiques ne sont pas autorisés à faire campagne à l'intérieur des casernes. L'engagement du professionnel du secteur de la sécurité dans le processus politique devrait être basé sur des règlements détaillés et effectué strictement à l'extérieur de leurs installations. La surveillance civile du secteur de la sécurité devrait inclure la prise de conscience de la nature précise du serment militaire et de ce qui est fait pour sécuriser sa mise en vigueur.

- On devrait fournir aux personnes en uniforme des règles internes stimulantes et motivantes. Une armée nationale et une chaîne de commande de sécurité claire ne toléreront au-



cune tentative d'empêcher la subordination prescrite, particulièrement aux plus hauts niveaux de la direction là où la frontière entre le «politique» et le «professionnel» est facilement dépassée. Les règlements de carrière, et leur stabilité et adaptabilité assureront le personnel et leurs familles. La pratique de promotions basées sur la performance devrait être appliquée aux rangs.

- Le professionnel du secteur de la sécurité devrait obtenir une éducation moderne et complète et une qualification de travail. Il faut une transition des principes d'apprentissage et de reproduction vers une pensée critique et une interprétation créative. Les connaissances militaires et de sécurité et les leçons apprises sont si dynamiques que sans une telle approche, il y a un danger de former des officiers «dans la guerre dès le premier jour.» C'est un fait que les connaissances et les leçons apprises sont en majorité basées internationalement et que l'accès à l'information mondiale est un élément inséparable de n'importe quel type d'éducation. Il n'y a que des politiciens sensibles au militaire et des soldats sensibles au politique préparés aux opérations nationales et internationales et travaillant ensemble qui peuvent être efficaces dans un environnement de sécurité moderne compliqué.

- Les professionnels des organisations de sécurité devraient avoir un statut social stimulant et approprié. Dans l'économie de marché et des sociétés avec une multitude de choix, y compris celui de vivre et de travailler à l'étranger, diminuer le rôle du statut social minerait la motivation du professionnel et pourrait ouvrir la porte à la corruption.

- L'expertise civile devrait être adéquate à leurs responsabilités. L'institution qui correspond la plus adéquatement aux tâches multiples du Ministère de la Défense est celle du Ministère qui combine l'appareil politique proprement dit, les fonctionnaires pour la réalisation des fonctions administratives et la direction militaire. Les domaines de compétence afin de réaliser les fonctions politiques, administratives et de commandement doivent être divisés mais rester à l'intérieur de la même administration. Un ministère uni et efficace facilite l'échange d'idées et d'informations entre la direction des deux parties de la structure de la défense et aide à arriver à des décisions coordonnées. Dans ce cas, le contrôle opératif sur l'armée signifie la participation à l'ébauche du budget de la défense, à la planification stratégique et la définition des structures et des priorités dans le développement des forces armées, le contrôle de leur utilisation, la définition des tâches de renseignement de l'intérêt pour la défense, la préparation des passations de marché militaires et des fournitures d'armes et d'équipement militaire et du plein contrôle sur le personnel politique des forces armées.

- Les services de sécurité devraient être le miroir de la société. En principe, tous les postes à l'intérieur des services de sécurité doivent être ouverts à tous les citoyens, sans tenir compte du sexe, de l'affiliation politique, de la classe, de la race ou de la religion. Nommer le meilleur homme ou la meilleure femme à la meilleure place doit être le principal critère de sélection.

- L'esprit militaire et le code de conduite devraient être adéquats aux attentes du public et aux standards professionnels modernes. A. Hartle a défini le concept d'un éthique comme suit (*Moral Issues in Military Decision Making*, 1989) «Une éthique professionnelle est un code qui consiste en une série de règles et de standards gouvernant la conduite des membres d'un groupe professionnel. Le code peut être formellement un code publié et écrit, ou il peut être informel et consistant en des standards de conduite perpétués par la formation et l'exemple.»

## Partie XI

### L'ÉDUCATION ET LA GESTION DU PERSONNEL DANS LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

La surveillance efficace de la gestion du personnel est la clé pour le contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Elle devrait couvrir de manière complète le recrutement, l'éducation, la sélection, la promotion et la gestion de carrière en général, dans le but de promouvoir les attitudes démocratiques et l'intégration propre des organisations de sécurité dans la société, pour qu'elles ne posent pas de problème à la démocratie.<sup>4</sup>

#### La Neutralité Politique

Toutes les organisations du secteur de la sécurité devraient être politiquement neutres et les partis politiques ne peuvent pas être autorisés à mener campagne directement à l'intérieur de leurs locaux ou par le biais du personnel du service de sécurité. Dans beaucoup de pays les militaires actifs ne sont pas autorisés à devenir membres d'un parti politique. Dans d'autres pays, ils peuvent être membres d'un parti, mais cependant, sans implication active et certainement sans droit de faire campagne à l'intérieur de l'organisation de sécurité ou en uniforme. Généralement, dans les pays démocratiques les militaires ne peuvent pas être membres du Parlement. Dans quelques exceptions, les militaires actifs peuvent être candidats et devenir membres des assemblées locales ou régionales.

#### Le Recrutement

Toutes les politiques de gestion du personnel, y compris la politique de recrutement, sont sujettes au contrôle démocratique. Les Parlements devraient garantir que le système de recrutement pour les services de sécurité soit ouvert à tous les segments de la société et que la sélection soit basée sur le mérite et sur la qualité. Tous les postes à l'intérieur des services de sécurité doivent être ouverts à tous les citoyens, sans considérer le sexe, l'affiliation politique, la classe, la race ou la religion.<sup>5</sup> L'idéal serait que la composition du personnel des services de sécurité, de la police et des forces armées en particulier reflètent la société. Un nombre de pays démocratiques mettent en œuvre des politiques spécifiques pour encourager les groupes sociétaux sous-représentés à postuler pour des postes dans les services de sécurité.

Dans les états où le devoir constitutionnel «de défendre le pays» est rendu obligatoire au moyen d'une loi pour le service militaire, les parlements devraient établir des règles claires pour la responsabilité, la durée du service, l'ajournement et l'exemption, les peines en ce qui concerne l'évasion, les limites d'âge et les procédures de recrutement. Dans les armées de conscrits et dans une certaine mesure dans une armée pleinement professionnelle également, le service volontaire et militaire peut remplir des fonctions sociales importantes fournissant

---

<sup>4</sup> Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 149.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 152.

l'éducation, les compétences et la qualification qui peuvent être d'usage après la fin du service et, plus important, ce service peut fonctionner en tant que «melting pot» de nombreux groupes de la société.

La plupart des pays démocratiques qui conservent toujours le système de la conscription reconnaissent par la loi le droit de l'individu de refuser de rejoindre les forces armées et de porter les armes sur la base de leur religion ou de leur conviction personnelle. De tels «objecteurs de conscience» doivent accomplir un service national comme alternative au service militaire. Les réglementations de reconnaissance du statut d'«objecteur de conscience» et d'accomplissement d'un service alternatif, ainsi que leur mise en œuvre, sont sujettes au contrôle et à la surveillance parlementaire.

Un système de recrutement efficace et compétitif permet la discrétion sur le fait d'employer et de payer le personnel du service de sécurité. La rémunération est un facteur important pour trouver des candidats qui conviennent aux organisations du secteur de la sécurité. Et cependant, un claire primauté professionnelle opposée aux motivations institutionnelles à choisir une carrière dans un service de sécurité mène potentiellement à des échecs structurels dans la profession et limite fortement les possibilités d'un contrôle civil efficace.<sup>6</sup>

## L'Éducation

L'éducation du personnel du service de sécurité devrait promouvoir les valeurs et les normes démocratiques capitales tout en créant des professionnels dédiés et préparés à leurs tâches. Elle inclurait alors à cet effet des cours sur la démocratie et le droit constitutionnel, international et humanitaire. L'éducation doit être politiquement neutre – elle ne devrait inclure d'aucune manière une politique idéologique et des éléments de propagande.<sup>7</sup>

En plus de l'expertise technique nécessaire, le personnel de sécurité—et les corps d'officiers en particulier—devrait être préparé à traiter de l'ambiguïté et de l'imprévisibilité de l'environnement sécuritaire du 21<sup>ème</sup> siècle, à être conscient des différentes cultures, à comprendre et à respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme, à utiliser de manière créative des technologies d'information et de communications avancées, à apprécier les frontières obscures parmi l'utilisation des outils militaires, diplomatiques, psychologiques et autres pour influencer un opposant, ainsi que les exigences spécifiques de la coopération inter-agences et internationale.

Par conséquent, l'accent qui était auparavant mis sur l'éducation du personnel de sécurité évolue de plus en plus vers des programmes de direction. Ce type de programmes stipule des objectifs d'apprentissage spécifique aussi précisément que possible et, cependant ils devraient également promouvoir des objectifs d'apprentissage généraux pour assurer une unité commune de la profession indépendamment des changements dans la société, dans la guerre et des politiques de défense et de sécurité. Ces objectifs sont: «la participation; la créativité; la flexibilité; le raisonnement critique; l'aptitude à obtenir des informations et à les organiser; la capacité à communiquer et à échanger des informations; la conscience sociale; l'endurance

<sup>6</sup> Comme défini par Samuel P. Huntington dans *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, renewed edition (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1985).

<sup>7</sup> Hans Born, ed., *Parliamentarian Oversight of the Security Sector*, p. 152.

dans le conflit; la préparation à accepter la responsabilité, et enfin la capacité à inspirer une unité commune.»<sup>8</sup>

De plus, l'éducation du personnel de la sécurité est un processus continu qui devrait être implanté dans leur carrière entière. Heureusement, les technologies d'information avancées, les simulations, la distance et les technologies d'apprentissage distribuées en particulier, fournissent d'amples possibilités d'organiser un processus d'apprentissage continu pour pratiquement toutes les catégories du personnel de sécurité.<sup>9</sup>

Pour finir, les mesures pour établir un processus pour l'éducation qui reflète de manière adéquate toutes les considérations listées, doivent être examinées en tant qu'ingrédient essentiel de la surveillance démocratique du secteur de la sécurité.

### **La gestion de carrière**

La gestion de carrière du personnel de sécurité devrait suivre un nombre de principes stricts:

- L'application de règlements de gestion de personnel standardisés qui sont bien connues et sont relativement stables;
- L'évaluation régulière de chaque membre de l'organisation de sécurité en question à l'intérieur d'un processus juste, transparent et objectif;
- La sélection et la promotion basée sur le mérite et la qualité personnelle (plutôt que sur l'allégeance à un parti ou à une idéologie);
- L'application de critères professionnels clairs pour la nomination du personnel supérieur de sécurité et du personnel civil et dans certains cas, la sanction parlementaire de toutes les nominations supérieures;
- Le soutien à un réservoir suffisant de candidats potentiels pour la promotion et la mission d'un poste particulier, particulièrement dans des postes supérieurs du secteur de la sécurité;
- La nomination de civils dans les postes supérieurs de gestion;
- L'utilisation efficace des ressources.

---

<sup>8</sup> Detlef E. Herold and Hans E. Radbruch, "Overview: Military Education in the Context of the Euro-Atlantic Security Area," in *The Role of Military Education in the Restructuring of Armed Forces*, eds. Ernst Gilman and Detlef E. Herold, NATO Defense College Monograph Series, No. 1 (Rome: NATO Defense College, 1993), pp. 1-8.

<sup>9</sup> Kateryna Synytsya, ed., *Advanced Distributed Learning*, Special issue of *Information & Security*, vol. 14 (2004).

Par exemple, la structure du corps professionnel, la question de la «pyramide» militaire, particulièrement célèbre dans les sociétés en transition a un impact essentiel sur l'esprit professionnel d'un service mais représente aussi un problème de coûts. Par conséquent, dans les démocraties qui connaissent un contrôle civil efficace, le Parlement décide de la force personnelle de chaque organisation du secteur de la sécurité, ainsi que de la structure de rang, et approuve leur budget respectif.



Section Sept

# **Les Aspects Internationaux du Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité**





Le système international actuel est caractérisé par l'absence d'un ordre pleinement garanti, par l'existence d'une zone d'états Euro-atlantiques entretenant un haut degré de stabilité, et par une région énorme du monde marquée par un pouvoir en faillite ou inefficace. Les problèmes de sécurité sont valables dans les contenus et l'ordre de priorité pour la partie développée et sous-développée du monde. Au début du 21<sup>ème</sup> siècle, la réforme du contrôle démocratique du secteur de la sécurité est devenue un défi capital pour la région Euro-Atlantique autant que pour le monde en développement.<sup>1</sup> Cette section du guide pratique traite du rôle des différents instruments institutionnels bilatéraux et internationaux dans le processus de transition vers un contrôle civil démocratique du secteur de la sécurité, de la contribution dans ce sens à une diplomatie de la défense, de la signification normative du Code de Conduite de l'OSCE ainsi que de la combinaison spécifique de transition, de développement et des questions post-conflits dans l'évolution des relations civilo-militaires en Europe du Sud-Est.

## Chapitre 28

### **Le Rôle de l'OTAN, de l'UE, du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est et des Instruments Bilatéraux de Coopération dans le Processus de Transition vers un Contrôle Démocratique civil du Secteur de la Sécurité. La Diplomatie de la Défense.**

Le paradigme de l'intégration de la Bulgarie dans l'OTAN et l'UE est basé sur des présomptions spécifiques qui déterminent le rôle de ces institutions pour les profondes réformes politiques, économiques et judiciaires du secteur de la sécurité:

- La Bulgarie ne rejoint pas l'OTAN parce qu'elle a besoin d'un soutien face à une menace imminente;
- La Bulgarie fut un facteur de stabilité dans la région tout au long des quinze dernières années et a partagé la perception transatlantique des menaces et des efforts pour leur neutralisation dans toutes les instances décisives;
- La Bulgarie rejoint l'OTAN et l'UE pour le bien de l'intérêt collectif à unifier les efforts dédiés à la sécurité, à la stabilité et au progrès social;
- La Bulgarie fournit à l'OTAN et à l'UE son potentiel de démocratie durable en développement, de société concentrée sur la réalisation des standards économiques et sociaux Européens et de ses forces armées consacrant d'énormes efforts pour s'adapter aux nouvelles conditions. Ces qualités doivent être complétées par une politique stable envers l'OTAN et l'UE suivie par différents gouvernements ses six dernières années et – bien sûr – par la place stratégique importante de l'état dans le contexte de la nouvelle géographie de sécurité.

Etant donné cette définition de l'intérêt de la Bulgarie à l'adhésion, la performance politique de la Bulgarie dans l'OTAN doit être basée sur des positions prévisibles, sur des actions res-

---

<sup>1</sup> Theodor H. Winkler, *Managing Change: The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order*, Occasional Paper – No. 1, Geneva, October 2002.

ponsables et consolidées et sur des responsabilités de mesures et des engagements à persister dans le processus de réformes.

Le principe sous-jacent de l'OTAN repose sur la supposition que la condition adéquate, l'organisation et le contrôle démocratique des institutions de sécurité nationale sont une composante importante des états démocratiques modernes qui contribue à la stabilité et à la sécurité internationale. L'alliance pose une exigence obligatoire d'adhésion: que chaque état soit capable de garantir sa sécurité nationale comme elle contribue aux efforts collectifs envers l'ordre international et la stabilité en développant des organisations et des politiques transparentes et responsables et en adoptant des mesures pour rendre ces dernières efficaces et adéquates du point de vue des besoins réels et des ressources possibles. Ces standards sont appliqués sans exception à tous les membres—anciens ou nouveaux—et aux participants au Partenariat pour la Paix.

Aussi bien à l'intérieur de l'OTAN que dans ses états membres, il y a un processus en cours de révision des politiques, des structures et des standards existants en vue de les amener aux niveaux du nouveau paradigme des Alliances et des paramètres stratégiques du nouvel environnement de sécurité qui s'y rapportent. De cette façon, les réformes dans le secteur de sécurité et dans les systèmes militaires en particulier, deviennent une composante obligatoire de la politique d'adhésion de la Bulgarie.

Les principaux critères de réforme de ces organisations sont basés sur la compilation de standards officiels et non-officiels qui sont matière à un consensus tacite plutôt qu'à un document officiel. Toutefois, ils reflètent la détermination partagée des états membres à empêcher l'élargissement de devenir une composante d'affaiblissement et d'isolation à cause d'une perte possible d'efficacité politique ou opérationnelle. Dans leur essence, ces critères reposent sur la compréhension que les organisations du secteur de la sécurité:

- Devraient être efficaces et compétentes en accomplissant leurs fonctions juridiquement définies;
- Devraient travailler sur la base de stratégies nationales de sécurité et de défense pertinentes et justifiées ou la sécurité et la défense collective jouent un rôle central;
- Devraient aussi être placées sous un contrôle démocratique efficace et qu'on doit leur fournir des ressources pour le développement et la transformation stratégique.

Lorsqu'il est exposé dans ses détails, le système de standards officiels et non-officiels de l'OTAN présente une image précise du paquet d'exigences qui doit être couvert par chaque partenaire ou membre d'un pays pendant la préparation à l'adhésion et au cours de sa pleine participation en tant que membre:

- Une Stratégie de Sécurité Nationale et une Stratégie Militaire Nationale mises à jour et qui devraient être discutées publiquement et adoptées par un acte du Parlement. Ces documents devraient refléter la perception de la menace partagée par la direction de l'état et des citoyens; ils devraient définir les rôles, les missions et les stratégies des organisations du secteur de la sécurité et déclarer leurs engagements à une provision de ressources à une échelle stratégique;
- Une structure et un personnel modernes pour les organisations et pour le système de prise de décision en temps de paix, de crise et de conflit militaire, y compris les

questions comme les consultations de l'OTAN et, plus que tout, le «transfert de contrôle» des contingents nationaux vers des organismes de coalition;

- Une provision de ressources qui se rapporte à des buts et à des priorités afin d'assurer la stabilité de développement et la gestion planifiée des processus; y compris des processus dans un contexte de coalition;
- Des programmes pour la transformation, la réorganisation et le développement basés sur des analyses stratégiques, sur des prévisions et une mise en priorité qui prennent en compte à la fois les priorités nationales et les tendances de l'Alliance et qui ont des ressources assez détaillées pour les buts de planification et de budget et sont systématiquement réalisés sous un suivi parlementaire;
- Les troupes, les forces, les organisations, les personnels, les organismes de commandement et organismes stratégiques possédant le personnel correspondant et l'équipement pour faire face aux défis de la défense et de la sécurité nationale et collective;
- Une structure régulatrice qui correspond au niveau de démocratie et aux exigences d'efficacité et de compétence pour assurer l'achèvement de la tâche sur des motifs nationaux ou dans un format mené par une coalition ou une alliance;
- Un système efficace de gestion de ressources humaines dans le secteur de la sécurité—à la fois militaire et civil—qui inclue aussi une éducation et une formation régulière dans les questions de sécurité et de défense ainsi que dans le recrutement et les programmes d'adaptation (lorsque les gens restent ou partent);
- Une responsabilité régulière envers le Parlement et la société pour couvrir les questions financières, organisationnelles, fonctionnelles et opératoires;
- Une collecte d'informations, et un système d'élaboration et de fourniture qui correspond à l'environnement de sécurité et aux exigences nationales et collectives - un système qui sera utilisé au cours du processus de décision national et allié;
- Une transparence régulée par des politiques de défense et de sécurité qui assure un contrôle civil réel et l'inclusion de plus de facteurs dans la formulation de la politique dans le but de former «une communauté de sécurité» à une échelle nationale et allée.

La Bulgarie a travaillé sur tous ces critères depuis longtemps et a accompli de bons résultats dans beaucoup de domaines. Dans certains domaines, cependant, il y a un retard évident alors que les affaires emblématiques des récentes années indiquent que beaucoup reste encore à faire. Une lecture attentive des critères montre que le suivi pratique des politiques dans le contexte de leur mise en œuvre peut être exécuté de manière impartiale seulement par l'Assemblée Nationale, ses comités et les membres du parlement qui sont intéressés. L'intégration au secteur non-gouvernemental et aux cercles académiques pour des objectifs de suivi détaillé et régulier est une condition préalable pour le succès.

La diplomatie militaire a depuis longtemps été une des composantes essentielles de la diplomatie internationale et une méthodologie efficace pour encourager des relations bilatérales et régionales. Le rôle de la diplomatie militaire se manifeste dans ses deux fonctions basiques:

la diplomatie préventive et la diplomatie coercitive. A l'intérieur de la structure de la diplomatie préventive, la composante militaire sert à atteindre le climat de confiance nécessaire à l'amélioration des relations entre deux nations. Ceci pourrait être appelé diplomatie de défense en temps de paix. L'expérience douloureuse des Balkans montre que la meilleure approche à la prévention de la confrontation entre deux pays consiste à identifier les intérêts communs et d'étendre la coopération entre eux dans divers domaines, et particulièrement «militaires». Les développements en Europe du Sud-Est pendant la dernière décennie illustrent les dynamiques des relations inter-états et la modification de leurs intérêts, y compris leur contexte de défense. A cause de cela, la diplomatie de défense en temps de paix doit trouver le meilleur rythme de développement des relations militaires.

Malgré le fait que la Bulgarie n'a pas de concept unifié cohérent et complet sur la diplomatie de défense, le pays possède des archives significatives des activités importantes, tout spécialement lors des guerres sanglantes en Yougoslavie et en tant que partie des efforts pour rejoindre l'OTAN. A l'intérieur des documents de planification de défense nationale, la «diplomatie de défense» n'existe pas comme mission directement définie. La Révision Stratégique de Défense (RSD) de 2003/04 a fourni une réévaluation des missions militaires et des tâches dans le but de les ajuster aux réalités et aux exigences de la situation entière de sécurité. La RSD a conclu que l'accent devrait être mis sur les capacités de construction de réponse à la crise et sur les activités de prévention de conflit. Une de leur composante significative est la diplomatie de défense dans sa compréhension moderne. Suivant la définition internationale du terme, certains de ses composants pourraient être trouvés dans la Mission Numéro 2: *La Contribution à la Paix et à la sécurité internationale*. Le cœur de son contenu a été défini comme suit:

La mission en soutien à la paix et à la sécurité internationale se situe dans la mise en œuvre des engagements internationaux et de coalition pour combattre le terrorisme, empêcher et gérer les crises et les conflits à l'étranger, participer aux forces de paix multinationales, aux activités en soutien à une politique de Défense et de Sécurité Européenne en évolution, aux contrôles d'armements, à la non-prolifération des armes de destruction massive et leurs moyens de distribution, à la coopération militaire internationale, à l'assistance humanitaire, au renforcement de la confiance et de la coopération.

Deux tâches militaires spécifiques soulignent et contribuent plus directement à la diplomatie de défense et visent à:

- Une coopération militaire internationale et la *participation aux formations militaires bilatérales et multinationales*. L'accord sur la *Force multinationale de Paix pour l'Europe du Sud-Est* a été signé par les Ministres de la Défense de sept pays en 1998, à Skopje. L'Albanie, la Bulgarie, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, et la Turquie (dont on se réfère individuellement en tant que Nations 1 à 7) sont venues ensemble pour faire la démonstration de leur engagement à la stabilité et à la sécurité régionale, pour forger des liens plus étroits entre leurs forces militaires et favoriser de bonnes relations de voisinage parmi les pays. La Slovénie et les Etats-Unis ont opté pour un statut d'observateur mais ont exprimé un soutien entier à cette initiative. La Croatie est devenue le troisième pays observateur au MPFSEE au cinquième meeting annuel de *Défense Ministérielle d'Europe du Sud-Est* (SEDM) à Thessalonique le 9 octobre 2000 – ou elle a également été acceptée comme le dixième membre à part entière de la SEDM. *BLACKSEAFOR* a été établi comme groupe de fonction navale pour prendre part aux opérations communes de re-

cherche et secours, d'aide humanitaire et de déminage des fonds marins, ainsi qu'aux opérations de protection de l'environnement de la Mer Noire. *Le Projet de simulation de Réseau d'Europe du Sud-Est (SEESIM) a été créé par une série d'exercices de simulation de base pour servir comme fondation à l'intégration de plusieurs initiatives de fonctionnement à l'intérieur de la structure SEDM. Le Projet de Satellite d'Interconnexion des Hôpitaux Militaires (SIMIHO) fut une proposition de la Grèce de relier les Hôpitaux Militaires dans les pays de Défense Ministérielle de l'Europe du Sud-Est (SEDM) au moyen d'un satellite afin de pratiquer la télémédecine et échanger des informations médicales. L'Initiative de Soutien Militaire pour stopper la prolifération des ADMs, pour la Sécurité aux Frontières et pour le Contre-Terrorisme a été lancée comme rôle possible pour les Ministères de la Défense dans la sécurité frontalière et la neutralisation de la prolifération des armes de destruction massive. Les Initiatives de Gestion de Crises ont été lancées dans le but de développer une capacité coopérative de gestion de crise. Elles se construisent substantiellement sur la coopération militaire existante et sur la coopération dans des situations de gestion d'urgences. L'Initiative de l'OTAN pour le Sud-Est de l'Europe (SEEI) est un effort d'Alliance de long-terme pour être partenaire avec les militaires dans la région dans le but d'aider à la formation d'armées plus petites, plus professionnelles et contrôlées par les civils à travers la région SEE.*

- *La participation dans les mesures de contrôle d'armes, de non-prolifération et de confiance et de sécurité.* La Bulgarie figure parmi les 66 états membres de la Conférence du Désarmement à Genève, qui jusqu'à ce jour demeure le seul forum de négociation pour le désarmement multilatéral. Dans une veine similaire, la Bulgarie est signataire de tous les instruments multilatéraux majeurs dans le domaine du contrôle des armes et du désarmement. Ces derniers forment la pierre angulaire du régime de non-prolifération d'aujourd'hui dans le domaine des armes nucléaires, chimiques, biologiques et conventionnelles. En même temps, cependant, nous sommes en train de favoriser une approche complète et intégrée pour appliquer aux mesures de non-prolifération au niveau global, régional et sous-régional. L'approche pratique de la Bulgarie envers la non-prolifération des ADMs est aussi garantie par la position du pays dans la campagne anti-terroriste. Ainsi la non-prolifération des ADMs a été reconnue comme soutien aux efforts globaux pour combattre le terrorisme en réduisant le risque d'entités terroristes pour gagner l'accès aux ADMs et à leurs moyens de distribution.

- *La formation et l'éducation Militaire Internationale.* Pendant la dernière décennie, la Bulgarie fut un des bénéficiaires majeurs du soutien international à la formation et à l'éducation des officiers fourni par les pays Occidentaux. Aujourd'hui, les opportunités pour les officiers étrangers de recevoir une éducation dans des universités militaires Bulgares sont fournies sur une base bilatérale comme forme d'échange.

La diplomatie de Défense doit être développée de façon supplémentaire en tant qu'une des activités principales et continues en temps de paix en soutien aux objectifs de politique de sécurité et de politique étrangère visant à maintenir la paix, à établir la confiance mutuelle, à développer la coopération et à augmenter la stabilité et la sécurité dans la région.

## Chapitre 29

# Le Code de Conduite de l'OSCE et les Relations Civilo-militaires. Le Code et le Droit International.

La perspective internationale du contrôle démocratique du secteur de la sécurité a également son aspect juridique international.<sup>2</sup> Alors que le droit international—la Charte des Nations Unies et les traités juridiques internationaux, les conventions et les accords qui existent—ne fournit pas ou ne mentionne même pas le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), le principe juridique impératif international de s'abstenir de la menace ou de l'utilisation de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un état comporte une certaine référence à DCAF comme un des éléments indispensables de stabilité et de sécurité. DCAF a également un lien logique avec le principe juridique international qui règle les disputes par des moyens pacifiques de sorte que la paix et la sécurité ne soient pas mises en danger. L'obligation d'assister les Nations Unies et de s'abstenir d'aider un état contre lequel les Nations Unies prennent des actions de mise en vigueur ou des actions préventives comporte aussi une certaine référence aux différents éléments de DCAF.

Cependant, il serait exagéré d'affirmer que DCAF provient juridiquement de ces principes impératifs internationaux. Ces derniers peuvent fournir certains arguments au besoin d'élaborer un niveau inter-état dans une forme de traité juridique les aspects internationaux de la mise en œuvre de DCAF, mais à peine plus que cela.

Le Code de Conduite sur les Aspects politico-militaires de la Sécurité, adopté par les états membres de l'OSCE lors du Sommet de Budapest de décembre 1994<sup>3</sup> est plus proche d'un règlement normatif international précis. La Section VII (§§20-33) du Code est consacrée au contrôle politique démocratique des forces militaires, paramilitaires et internes de sécurité ainsi qu'aux services de renseignement et à la police (§20). Le Code donne ainsi une définition normative des contenus du terme «forces armées» – une définition qui est assez large et qui englobe tout. On peut trouver une trace de son activité régulatrice dans les aspects suivants:

1. Les états participants intégreront leurs forces armées dans la société civile comme expression importante de la démocratie.
2. Les états fourniront et maintiendront en tout temps une assistance efficace et un contrôle de leurs forces de sécurité militaires et paramilitaires en établissant de façon constitutionnelle des autorités investies d'une légitimité démocratique. Les rôles et les missions de telles forces et leurs obligations seront clairement définies dans une structure constitutionnelle (§21).
3. Chaque état participant apportera une approbation législative aux dépenses de défense (§22). Une modération des dépenses militaires, une transparence et un accès

<sup>2</sup> Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* (Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press, 1996); Paul Latawski, *A Normative Framework for Democratic Control of Armed Forces*, in: *One Europe or Several?* Working Paper 09/00, A. Cotter, T. Edmunds, A. Forster (eds.), p. 3-4.

<sup>3</sup> Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Chapter IV of the Budapest Decisions, in: Budapest Summit Meeting of the CSCE, Budapest, 6 December 1994.

à l'information qui se rapporte aux forces armées seront des principes directeurs dans la pratique de cette activité.

4. Les états participants s'assureront que leurs forces armées sont politiquement neutres (§23).
5. La prise de mesures pour se protéger contre l'usage accidentel ou non-autorisé des moyens militaires (§24).
6. Les états ne toléreront ou ne soutiendront pas des forces qui ne sont pas responsables envers les autorités établies constitutionnellement ou qui ne sont pas contrôlées par elles.
7. Les états participants s'assureront que leurs forces paramilitaires s'abstiennent d'acquérir des capacités de mission de combat dépassant celles pour lesquelles elles ont été établies.

Les trois dernières provisions ont une signification spéciale pour les pays des Balkans Occidentaux qui connaissent des troubles. Le moment choisi pour l'adoption du Code a coïncidé avec l'intensification des guerres sanglantes en ex-Yougoslavie et avec le conflit grandissant en Tchétchénie.

8. Le recrutement ou l'appel de personnel pour le service dans ses forces sera en accord avec les obligations et les engagements de l'état dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (§27).
9. Les états participants ont l'obligation de refléter dans leurs lois et autres documents pertinents les droits et les devoirs du personnel des forces armées (§28). L'introduction d'exemptions du service militaire ou d'alternatives à ce dernier est un élément significatif de cette obligation.
10. Les états feront qu'on trouvera le droit international dans leurs pays respectifs (§29). Les programmes de formation militaires, les règlements et les instructions devront refléter cette exigence, y compris la réussite d'une prise de conscience adéquate pour les personnels individuellement responsables de leurs actions envers le droit national et international. Les commandants militaires devraient également prendre conscience de leur responsabilité individuelle pour l'exercice illégal de leur activité et pour avoir donné des ordres contraires au droit national et international (§30). La responsabilité des supérieurs n'exempt pas les subordonnés de leurs responsabilités individuelles (§31).
11. La possession et l'exercice des droits de l'homme et des libertés individuelles par le personnel des forces armées sera une obligation des états en conformité avec les constitutions, les droits, les exigences de service et de droit international. Les états fourniront les procédures juridiques et administratives appropriées afin de protéger les droits de tout le personnel des forces.

Dans la Section VIII (§§34-37) le commandement des forces armées, le recrutement, la formation, la passation de marchés, les politiques et les doctrines militaires sont subordonnés aux normes du droit international, y compris à celles du droit international humanitaire – en temps de paix comme en guerre (§§34-35). Chaque état participant est obligé de s'assurer

que les missions de sécurité internes seront décidées et exécutées sous le contrôle efficace des autorités établies constitutionnellement et sujettes à l'état de droit (§36).

Le Code de Conduite sur les Aspects Politico-militaires de la Sécurité est un document contraignant au niveau *politique* entré en vigueur le 1er janvier 1995. C'est un accord des états membres de l'OSCE, atteint par un consensus. Les normes politiquement codifiées (autrement dit non basées sur des traités) du contrôle des forces armées est une contribution précieuse aux efforts à définir les paramètres du concept juridique de DCAF et ses aspects juridiques internationaux. Etant beaucoup plus qu'une obligation politique, le fait de considérer la promesse formelle des chefs d'état du Code de Conduite est une pierre angulaire de la manière de définir un concept et une norme ou un principe de DCAF. Chaque état est responsable du fait de clarifier le Code de Conduite, y compris sa Section VII.

Le Code de Conduite n'a pas droit à l'enregistrement sous l'article 102 de la Charte des Nations Unies car les états principaux ne le considèrent pas comme un instrument juridiquement contraignant, c'est-à-dire comme un traité. Ceci ne signifie pas que les normes du Code ne peuvent pas s'appliquer dans un nombre indéterminé de cas. Au contraire, le Code de Conduite bien qu'étant un document politiquement contraignant, est vérifiable. Il n'y a pas de raisons logiques de considérer la possibilité de transformer les normes du Code avec le temps, après avoir répété la mise en œuvre en éléments d'un processus législatif international.<sup>4</sup> La pratique du maintien et de la consolidation de la paix des dernières années montre le potentiel significatif du Code de Conduite dans le domaine du contrôle démocratique des institutions de sécurité.

## Chapitre 30

### L'Évolution des Relations Civilo-militaires en Europe du Sud-Est

La maturité des relations civilo-militaires et du contrôle démocratique des institutions de sécurité dans l'Europe du Sud-Est se reflète de manière significative sur la situation générale de sécurité de la région. Un système établi démocratiquement et juridiquement de transparence et de responsabilité des institutions de défense et de sécurité est une mesure de renforcement de confiance ayant un effet largement positif sur la stabilité des relations régionales, bilatérales et multilatérales dans les Balkans.

Les relations civilo-militaires (CMR en anglais), le contrôle démocratique (DEMCON) et la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en sont à différentes étapes de leur évolution dans les pays des Balkans. L'harmonisation de l'activité des états sur le CMR, le DEMCON et la RSS considérant la variété de niveaux d'évolution dans ces domaines de cas nationaux individuels est plus qu'un défi théorique – elle est un besoin pratique dans les efforts d'homogénéisation des domaines de sécurité et de défense des pays venant de la région dans le processus de formation d'une culture stratégique Euro-atlantique commune. Les exigences standards de l'OTAN et du PfP sur le CMR, le DEMCON et la RSS ainsi que l'expérience en Europe du Sud-Est sont censés contribuer aux améliorations dans ce domaine parce que tous les pays des Balkans sont en train de se rapprocher de plus en plus de l'OTAN et de l'UE: en effet, ils sont

---

<sup>4</sup> Peter Kooijmans, *The Code and International Law*, in: Geert de Nooy (ed.), *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*, Kluwer Law International, The Hague, 1996, p. 40.



soit membres de l'OTAN ou de l'UE, soit aspirants à devenir membres de l'OTAN, du PfP ou de l'UE. Dans un cadre organisationnel de l'OTAN ou de l'UE, les pays d'Europe du Sud-Est doivent parler le même langage sur les questions de défense et de sécurité, doivent partager une vision commune, et une culture régulatrice et comportementale sur le CMR, le DEMCON et la RSS.

Il y a *six traits principaux* de la CMR, du DEMCON et de la RSS dans les pays d'Europe du Sud-Est :

Premièrement, les questions du CMR, du DEMCON et de la RSS continuent à être des problèmes capitaux de la *transition* de la plupart des sociétés et des états d'Europe du Sud-Est du totalitarisme vers la démocratie, des guerres vers la réhabilitation d'après-guerre et d'une reconstruction d'après-guerre vers la normalité. Sans réformer le secteur de la sécurité, les institutions de sécurité des anciens régimes peuvent continuer à «avoir leur mot» dans la vie des nouvelles sociétés démocratiques. La lutte contre la criminalité organisée devient plus difficile ou même impossible sans la RSS, comme l'a montré vivement l'exemple de la Serbie et du Monténégro, mais des exemples de ce genre pourraient être notés dans toutes les sociétés et états post-totalitaires sans aucune exception. Le manque de stabilité et la dépendance vis à vis des structures criminelles tiennent les investisseurs étrangers éloignés de l'Europe du Sud-Est et sans investissements substantiels, le retard économique et en termes d'infrastructures de la région ne peut pas être surmonté. Il est important de souligner que la question de l'évolution des relations civilo-militaires est centrale pour les pays en transition d'Europe du Sud-Est, mais également d'une valeur prioritaire pour les deux plus anciens états de l'OTAN, la Grèce et la Turquie.

Deuxièmement, le CMR, le DEMCON et la RSS continuent à expérimenter l'influence des pressions ethniques des guerres de l'après-Yougoslavie des années 1990 et les conflits ethniques de 2000-01 en Serbie du Sud et dans l'ex-République Yougoslave de Macédoine. Néanmoins, le CMR, le DEMCON et la RSS dans l'Europe du Sud-Est deviennent en général plus caractéristiques de la «*communauté de sécurité régionale*» qui est en train de s'établir dans les Balkans. Grâce aux effets nationaux stabilisateurs et à la transparence en hausse dans le secteur de la sécurité dans les pays individuels, perçue par les voisins comme une mesure de confiance et de sécurité *de facto*, la situation générale de sécurité dans les Balkans s'améliore et les efforts pour empêcher les conflits deviennent plus efficaces. La région devient plus prévisible du point de vue de la sécurité et les chances de détourner l'attention sociale et l'énergie sur les autres domaines constructifs augmente pour le bien des gens d'Europe du Sud-Est et ceux de la zone Euro-Atlantique toute entière. Bien que des disparités dans les niveaux d'évolution des relations-militaires démocratiques existent toujours dans les pays d'Europe du Sud-Est, les tendances et les directions de la question indiquent une valeur d'homogénéité qui n'a jamais existé auparavant dans ce domaine. C'est une solide garantie de savoir que la communauté de sécurité régionale en formation a franchi un tournant qui ne peut à peine être inversé. Cela ne signifie pas que les menaces de sécurité et que les instabilités sont surmontées et que la stabilité dans les Balkans est irréversible. A cause des guerres de l'après-Yougoslavie, ce domaine a été, et à un degré très inégal est encore, un domaine d'immense insécurité. L'héritage du contrôle du parti totalitaire dans les pays des Balkans se reflète aussi de manière négative sur la construction d'institution d'état dans la région.

Troisièmement, la politique de «conditionnalité» du CMR, du DEMCON et de la RSS suivie par l'OTAN et l'UE produit l'effet multiple d'améliorer la situation de sécurité nationale et plus largement celle de sécurité régionale des Balkans tout en augmentant les chances des pays non-membres de l'OTAN et de l'UE d'être *intégrés dans l'Alliance et dans l'Union*. Le Partenariat pour la Paix, le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est et l'OSCE jouent également un rôle moteur important dans l'évolution du secteur de la sécurité vers l'intégration dans les deux principales institutions Européenne et Euro-Atlantique. Sans couvrir les exigences dans le domaine du CMR, du DEMCON et de la RSS, l'intégration dans l'OTAN et dans l'UE devient virtuellement impossible et ceci a été bien saisi par les élites dirigeantes des pays des Balkans. La maturité sur ces questions de relations civilo-militaires dans les pays individuels est beaucoup réalisée par la motivation provenant de l'opportunité et de la promesse de l'adhésion future à l'OTAN et à l'UE.

Quatrièmement, le besoin basique de mettre en œuvre la troisième génération de RSS, bien que fondamental fait que dans bien des cas, des déficiences de réforme de première ou deuxième génération sont toujours observées; ce besoin provient de la *lutte contre le terrorisme*. Cela serait impossible si à un niveau national, régional et plus largement international, les différentes composantes du secteur de la sécurité ne travaillaient pas de manière coopérative à identifier et à neutraliser les groupes terroristes. Bien sûr, la RSS ne devrait pas être identifiée dans les activités anti-terroristes, mais c'est certainement une motivation principale pour la réforme du secteur de la sécurité. On a également besoin de la réforme à cause de l'obligation des nouvelles sociétés démocratiques (et des plus anciennes) en Europe du Sud-Est de préserver l'équilibre entre les intérêts de sécurité et le soutien pour la démocratie et les droits de l'homme alors que la lutte contre le terrorisme continue toujours.

Cinquièmement, l'accent mis sur la RSS par les pays d'Europe du Sud-Est est nécessaire pour une *bonne gouvernance pure et simple des objectifs du secteur de la sécurité*. Les gens comprennent pourquoi et en quelle manière la sécurité est importante pour leur vie de tous les jours. Ce qu'ils comprennent en parallèle est que plus la «commodité de sécurité» est économique, meilleurs seront leur économie et leur niveau de vie. C'est pourquoi les budgets d'état et le professionnalisme dans le secteur de la sécurité deviennent de plus en plus des sujets de discussion publique et que l'intérêt sur ces sujets va grandir. Comprendre la signification de bonne gouvernance du secteur de la sécurité dans les pays des Balkans peut devenir un véhicule majeur du processus plus large de réforme des sociétés dans la région, particulièrement des pays en transition.

Sixièmement, la *lutte contre le terrorisme* à une échelle globale et la contribution nationale et régionale à cette lutte est bien réalisée par les gens d'Europe du Sud-Est, bien que l'urgence de cette question ne soit pas bien reflétée dans les sondages d'opinion de certains des pays. Il y a un lien entre la stabilité des états, les activités du crime organisé et le terrorisme. Certains pays des Balkans Occidentaux portent en eux ce dangereux potentiel. Il existe un besoin de prendre de mesures adéquates au moyen de procédures démocratiques pour réduire de manière légale la marge de manœuvre des groupes terroristes qui choisiraient les Balkans dans leurs schémas. Protéger les libertés démocratiques et les droits des gens est un autre défi majeur.

Tout essai de typologie ou de classification des pays d'Europe du Sud-Est sur la base du critère «évolution des relations civilo-militaires et état du contrôle démocratique et réforme du

secteur de la sécurité» est seulement conditionnel: l'objectif est simplement de surligner les particularités d'un processus qui englobe la région entière et tous les états sans exception – *Les trois générations de réformes des relations civilo-militaires sont présentes dans la région et se dirigent, bien qu'à différentes vitesses et différents niveaux de maturité, vers une cible commune: couvrir les exigences d'être membre de l'OTAN, du PfP et de l'UE.* Ceci constitue un grand changement, comparé à l'état des affaires d'il y a trois ans. La région de l'Europe du Sud-Est est en train de devenir plus stable grâce aussi à un progrès démocratique des sociétés individuelles dans le domaine des relations civilo-militaires. Les pays d'Europe du Sud-Est ont déjà atteint un niveau de culture commune sur les questions de contrôle démocratique et de réforme de la sécurité. C'est un fait que la troisième génération de réformes dans ce secteur, provenant des besoins de combattre le terrorisme et de construire une démocratie nationale plus efficace, fait aussi partie de la pensée actuelle dans les pays d'Europe du Sud-Est et est un instrument de fermeture du fossé parmi les états individuels des régions, en ce qui concerne les niveaux de réalisation de la première, de la seconde et de la troisième génération de réforme des relations civilo-militaires.



# CONCLUSIONS

Ce guide pratique traite des développements conceptuels dans le secteur de la sécurité et de la manière dont les sociétés démocratiques y répondent. Il y a une nouvelle situation globale, régionale et sous-régionale dans le monde au début du 21<sup>ème</sup> siècle même comparé aux premières années d'après la fin de la Guerre Froide. La tendance écrasante dans le domaine de la sécurité est le changement vers la démocratie, mais aussi les nouvelles menaces de sécurité et les besoins face à cela, réclamant une réponse coopérative des sociétés et des états démocratiques. Les politiques de sécurité nationale changent également. Le besoin continu d'un contrôle démocratique du secteur de la sécurité exige un processus amélioré de formation de la politique de sécurité nationale. Les relations civilo-militaires, le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans une société démocratique ne peuvent exister et évoluer seulement dans une structure constitutionnelle juridique pertinente. La responsabilité et la transparence sont des exigences fondamentales du contrôle démocratique civil qui porte un énorme potentiel pour augmenter ou compromettre l'efficacité de la politique nationale de sécurité. La relation équilibrée entre les civils et les professionnels du secteur de la sécurité entraîne la formation d'une expertise adéquate à l'intérieur des institutions de la société civile qui fournirait directement et par le biais des médias les rectificatifs nécessaires absolus dans la prise de décision sur les questions de sécurité.

Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité est nécessaire en temps de paix et en temps de guerre, dans la période dans laquelle la lutte contre le terrorisme se poursuivra, dans les cas d'urgence d'état et de situation de gestion de crises. Le principe du contrôle démocratique du secteur de la sécurité est aussi valable dans les opérations de soutien à la paix à l'extérieur du pays.

Une arme puissante de la surveillance démocratique du secteur de la sécurité est le contrôle budgétaire. Les parlements nationaux des états démocratiques apparaissent être une des plus loyales garanties de la mise en œuvre efficace de tous les aspects du contrôle démocratique civil, particulièrement à utiliser le contrôle budgétaire et les instruments d'audit. La composante la plus significative du secteur de la sécurité est l'individu. Les gens sont importants à cause des exigences de bonne gouvernance, la mise en œuvre de service dans le secteur de la sécurité. Les problèmes moraux et éthiques dans ce secteur ont des conséquences pratiques directes. C'est pourquoi l'éducation et la gestion du personnel dans le secteur de la sécurité ont une signification capitale dans le fonctionnement global de la relation civile-militaire.

Les aspects internationaux de la question du contrôle démocratique du secteur de la sécurité sont essentiels dans un monde hautement interdépendant et compressé au niveau spatial. Le Guide Pratique présente des aperçus capitaux sur ce sujet pour les spécialistes intéressés en Europe du Sud-Est.

Dans une certaine mesure, les problèmes discutés dans le Guide Pratique sont psychologiquement intériorisés et transformés en une question opérationnelle nationale par ceux qui travaillent dans le secteur de la sécurité, leurs maîtres politiques et les représentants de la société civile dans les pays d'Europe du Sud-Est. De ce fait, les effets pratiques pour garantir la sécurité nationale, la prospérité et la gouvernance démocratique deviendraient alors réalité.





## FACULTÉ DE DÉFENSE G.S. RAKOVSKY

<<http://rakovski-defcol.mod.bg>>

La Faculté de Défense G.S. Rakovsky est l'institution nationale principale pour l'éducation militaire, la qualification et la recherche scientifique sur la sécurité nationale et les questions de sécurité, l'art militaire et l'interopérabilité. La Faculté effectue les tâches majeures suivantes:

- La formation de militaires hautement qualifiés et de spécialistes civils aux standards du monde moderne, en préservant les traditions nationales et en présentant des technologies éducatives efficaces;
- La conduite d'une recherche scientifique appliquée en soutien à la politique de défense et de sécurité nationale, au recrutement militaire et au développement de la force;
- Le fait d'être un forum pour des discussions publiques et internationales sur des questions de sécurité, de défense, de direction et de gestion de ressources;
- La contribution à l'établissement de relations civilo-militaires meilleures et productives et au renforcement de la surveillance démocratique grâce à la transparence et à la recherche et à une éducation publique et militaire commune.

La Faculté de Défense G.S. Rakovsky participe activement à l'échange militaire et académique international à l'intérieur de la structure de l'OTAN et du Consortium du Partenariat pour la Paix des Académies de Défense et des Instituts d'Etudes de Sécurité. L'accent est mis sur le développement de programmes dans le domaine de l'interopérabilité et de la mise en standard de la formation des officiers au niveau de commandement intermédiaire et supérieur, au transfert du savoir-faire moderne dans l'éducation militaire moderne, aux échanges entre les étudiants et les instructeurs et aux programmes de recherches internationaux.

La Faculté de Défense G.S. Rakovsky fournit un forum pour des débats publics sur des questions de sécurité et de défense. En organisant des conférences et des séminaires la Faculté contribue à former des opinions sur la sécurité nationale et sur les problèmes des forces armées, et il soutient le progrès dans les relations civilo-militaires et la promotion des valeurs Euro-Atlantiques.







## INSTITUT DES ETATS-UNIS POUR LA PAIX

<<http://www.usip.org>>

L'Institut des Etats-Unis pour la Paix (USIP en anglais) est une institution indépendante, non partisane et fédérale créée par le Congrès Américain pour promouvoir la prévention, la gestion et la résolution pacifique des conflits internationaux. Etabli en 1984, l'Institut remplit son mandat congressionnel grâce à une collection de programmes, y compris des bourses d'études, une formation professionnelle, des programmes d'éducation allant du lycée au troisième cycle d'université, des conférences et des ateliers de travail, des services de bibliothèque et des publications. Le Conseil des Directeurs de l'Institut est nommé par le Président des Etats-Unis et confirmé par le Sénat Américain. Le Conseil comprend l'Assistant du Secrétaire d'Etat pour la Démocratie, les Droits de l'Homme et le Travail; l'Assistant du Secrétaire de la Défense pour les Affaires de Sécurité Internationale; et le Président de l'Université Nationale de Défense à Washington DC, comme membres d'office.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être réimprimée ou conservée dans un système de récupération de données ou transmise sous quelque forme que ce soit, dans l'original ou une autre langue sans la permission écrite de son auteur et de la Faculté de Défense «G.S. Rakovsky».

Plamen Pantev, Valeri Ratchev, Todor Tagarev, and Viara Zaprianova, *Civil-Military Relations and Democratic Control of the Security Sector. A Handbook for Military Officers, Servicemen and Servicewomen of the Security and Intelligence Agencies, and for Civilian Politicians and Security Experts*, ed. Plamen Pantev (Sofia: Procon, 2005).

Version originale: Anglais, Sofia, Janvier 2005

Faculté de Défense G.S. Rakovsky, Sofia, Bulgarie  
<<http://rakovski-defcol.mod.bg>>  
E-mail: [rakovski.defcol@md.government.bg](mailto:rakovski.defcol@md.government.bg)

Procon Ltd., Sofia  
<[www.procon.bg](http://www.procon.bg)>  
E-mail: [office@procon.bg](mailto:office@procon.bg)

Couverture: Angel Nedelchev

Impression: 1 000 copies

Format: 6.25 x 9

**ISBN 978-92-9222-185-0**

Ce projet de recherche, sponsorisé par l'Institut des Etats-Unis pour la Paix par une équipe de chercheurs et de membres basée à la Faculté de Défense G. S. Rakovsky à Sofia, en Bulgarie, a créé un programme interdisciplinaire et multifonctionnel de Relations civilo-militaires. Ce guide pratique sur les Relations civilo-militaires et le Contrôle Démocratique du Secteur de la Sécurité en est le résultat final et le produit d'enseignement du projet.

La publication de ce volume a été rendue possible grâce au soutien du Secrétariat Général, Politique de Sécurité (SIPOL) – Département Fédéral de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports (DDPS).

