



SÉNAT DE BELGIQUE

6<sup>ème</sup> Conférence des commissions parlementaires de contrôle des services de renseignements et de sécurité des États membres de l'Union européenne

Bruxelles, 30 septembre – 1<sup>er</sup> octobre 2010

Jeudi 30 septembre 2010

Documents classés secrets et liberté d'expression des parlementaires

Prof. Dr. Pedro Gomes Barbosa (P),  
Membre du Conseil de Contrôle du Système de Renseignements de la République portugaise

Information classée secrète et liberté d'expression d'un parlementaire, voilà un exercice académique intéressant, mais dont la solution pratique est claire. Examinons pour commencer quelques points essentiels à ce débat.

1. La liberté est l'un des biens les plus précieux. Elle doit être préservée, comme une valeur sacrée, par tous les États qui défendent la démocratie. C'est un fait acquis qu'il n'y a pas de démocratie sans liberté. Mais ce principe n'est pas le seul principe fondateur d'un État de droit démocratique. Il y en a d'autres qui sont intrinsèquement liés au régime politique que nous défendons tous : le respect des droits de l'homme (et pas seulement de la liberté), le droit à la sécurité des citoyens et des institutions qui font partie intégrante de ce même État. Les lois qui régissent la vie en société sont elles-mêmes des limites à l'exercice sans restrictions de la volonté de l'individu vivant dans une société organisée, pour autant qu'elles ne retirent pas aux citoyens le droit de participer à la vie sociale et politique, d'exprimer librement leurs opinions et de décider de leur avenir, en tant que communauté, en choisissant librement leurs représentants. Dans *De l'esprit des lois*, Montesquieu écrivait : « La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent ; et si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tout de même ce pouvoir ».
2. Parmi l'ensemble des libertés fondamentales dans un État de droit démocratique, la liberté d'expression est l'une des valeurs qui doivent le plus être défendues. On associe généralement la « liberté de pensée » à la « liberté d'expression », ce qui n'a pas vraiment de sens puisque même dans les États les plus totalitaires la liberté de pensée existe. Ce qu'il n'y a pas c'est la liberté d'exprimer cette pensée, par n'importe quel moyen, oral ou écrit. Ce cas n'est pas différent de la liberté d'expression. Mais dans tous les États démocratiques la liberté d'expression est limitée par la loi. Depuis la tenue de propos racistes ou l'atteinte aux convictions religieuses ou autres, au droit à la vie privée (même si ce droit soulève des questions en ce qui concerne les personnes publiques ayant un pouvoir de décision) et

l'interdiction de divulguer des informations qui mettent en danger la sécurité nationale. Nous pouvons donc voir que la « liberté d'expression » n'est pas un droit illimité. Même la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 limite ce droit. À son article 10, on peut lire :

« Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public **établi par la loi.** »

Et à son article 11 :

« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. »

La Convention européenne des droits de l'homme établit à son article 10 : « L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Cet article concerne l'ensemble des documents classés secret d'État. Comme l'écrit le constitutionnaliste portugais Jorge Bacelar Gouveia, « la pratique du secret d'État a un effet bénéfique modérateur sur la tentation naturelle d'exposer l'État... ». Et, plus loin : « le secret d'État est l'un des moyens possibles d'assurer la retenue des médias **sur des questions qui ne doivent pas appartenir au domaine public** ».

3. Par la Loi n° 6/94, du 7 avril 1994, l'État portugais a réglementé le secret d'État et les sujets classés secrets d'une manière générale, en préservant la législation spécifique déjà publiée dans les textes précédents, notamment en ce qui concerne les documents produits par les services de renseignements. Le secret d'État couvre tous les documents et toutes les informations susceptibles de « mettre en danger ou de porter atteinte à l'indépendance nationale, à l'unité et à l'intégrité de l'État et à sa sécurité intérieure et extérieure » (article 2-1). Et l'article 4-2 précise que « seule l'autorité qui a procédé au classement définitif est compétente pour déclasser ».

Malgré la création d'une Commission de contrôle du secret d'État, composée d'un juge et de deux membres du Parlement (commission qui n'a pas encore pris ses fonctions), le Parlement a adopté un amendement de cette loi, déposé en 2009 par le Parti socialiste et le Parti social démocrate, qui retire de la Commission de contrôle la figure du juge et en confie la présidence au Président de l'Assemblée de la République. Parmi les attributions de cette Commission figurait le déclassement des documents classés secret d'État. Bien qu'il ait été voté par plus des deux tiers des députés, ce texte a reçu le veto du Président de la République. Parmi les différents arguments présentés figure la méconnaissance par les membres de la Commission des critères qui ont présidé au classement.

Les documents classés secrets sont donc préservés de ceux qui ne sont pas autorisés à les connaître et leur divulgation est réprimée par des sanctions pénales.

L'article 156 de la Constitution de la République Portugaise, transposé dans le Règlement de l'Assemblée de la République, stipule à son point d) que les députés ont les pouvoirs de « poser des questions au Gouvernement sur son action ou sur celle de l'administration et obtenir une réponse dans un délai raisonnable, **sous réserve des dispositions légales relatives au secret d'État** ».

Dans la mesure où les documents produits par les services de renseignement civil (Service de renseignements de sécurité et Service de renseignements stratégiques de défense) ou militaire (Centre de renseignements militaires) sont classés secret d'État (article 32-2 de la Loi organique n° 4/2004, du 6 novembre 2004), les membres du Conseil de contrôle du système de renseignements de la République Portugaise sont évidemment soumis à ces mêmes limitations et leur immunité cesse si ce secret est brisé. À l'instar de tous ceux qui ont accès à de tels documents, ce devoir ne cesse pas à la fin de leur mandat.

4. En conclusion :

La nécessité de tenir secrets certains documents découle des questions ayant trait à la défense de l'État de droit démocratique, à la sécurité intérieure et extérieure, qui pourraient mettre en danger l'indépendance nationale ou les relations avec les autres États. Même si elle garantit la liberté d'expression à tous les citoyens comme un bien inestimable et une conquête de la démocratie, la loi fondamentale qu'est la Constitution n'en préserve pas moins le secret d'État. Nous pouvons donc dire que seuls ceux pour qui la consultation de ces documents est absolument vitale et qui sont tenus au secret absolu doivent y avoir accès. Et moins ils seront à avoir une telle permission, plus il sera facile de contrôler les fuites d'information, même si on ne peut jamais le faire totalement. Hélas, les fuites dans les médias révèlent qu'il ne peut pas y avoir de sécurité totale. Mais la liberté totale est l'ennemi même de la liberté et de la sécurité, l'une des valeurs fondamentales de l'État démocratique. Comme le disait Émile Girardin, « l'autorité ne gagne rien à réprimer la liberté ; il en va de même de la liberté lorsqu'elle tente de délimiter l'autorité ».

5. J'ai indiqué au début de mon intervention que ce débat est un exercice académique intéressant. Alors, une question tout aussi académique s'impose : et si, en consultant un document classé secret, on acquiert la connaissance d'une atteinte grave à la liberté ou d'un crime contre l'humanité ? Doit-on continuer à respecter le devoir de secret auquel on est tenu ?

J'ai la question, mais je n'ai pas la réponse.

---