

Doc. 10972

24 juin 2006

Contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres

Recommandation 1713 (2005)

Réponse du Comité des Ministres

adoptée à la 969^e réunion des Délégués des Ministres (21 juin 2006)

1. Le Comité des Ministres a étudié avec intérêt la Recommandation 1713 (2005) de l'Assemblée parlementaire sur le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres (forces armées, police, services de renseignement, services de sécurité aux frontières et services de sécurité privés) et l'a transmise pour information aux gouvernements de ses Etats membres. Il considère que cette recommandation soulève un certain nombre de questions importantes, qui méritent un examen plus approfondi, tout particulièrement dans le contexte de suivi du rapport du Secrétaire Général en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (document SG/Inf(2006)5 du 28 février 2006). Le Comité des Ministres a transmis cette recommandation pour avis à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et au Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) (voir les Annexes 1 à 3).
2. Le Comité des Ministres a déjà étudié avec l'attention nécessaire le rôle et les responsabilités des services de sécurité interne en vue de l'élaboration éventuelle de recommandations. La question avait été examinée dans le cadre du CDPC en 2003.
3. Dans son avis, la Commission de Venise s'appuie sur le fait que la nécessité d'accroître l'efficacité des services intérieurs de sécurité s'est imposée à la suite de plusieurs attentats terroristes graves survenus ces dernières années. Toutefois, elle souligne que le renforcement parallèle du contrôle démocratique des services de renseignement doit également être considéré comme nécessaire et prioritaire. Le Comité des Ministres prend note de ceci et pense que la législation pertinente devrait être adaptée pour combattre la menace terroriste telle qu'elle se présente à l'heure actuelle tout en respectant les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie. Il considère qu'une étude de la législation et de la pratique en matière de contrôle démocratique de la sécurité nationale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, proposée par la Commission, serait utile pour déterminer le meilleur moyen de rendre ces services redevables de leurs actes dans une société démocratique, tout en tenant dûment compte de la nécessité de préserver leur efficacité. Par conséquent, il invite la Commission de Venise à réaliser cette étude en s'intéressant tout particulièrement au rôle des parlements et de leurs commissions spécialisées ainsi qu'à celui des juridictions nationales dans l'exécution de cette mission. Il invite aussi la Commission à prendre en compte l'étude déjà réalisée par le CDPC, pour autant qu'elle est pertinente.
4. Le Comité des Ministres note que certaines des questions soulevées dans la recommandation de l'Assemblée ont été traitées dans divers contextes, par exemple dans sa propre Recommandation Rec(2005)10 sur « les techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions, y compris des actes de terrorisme. Il souhaite aussi attirer l'attention de l'Assemblée sur une récente publication du Conseil de l'Europe, intitulée « *Terrorism: special investigation techniques* »¹, qui analyse les techniques spéciales d'enquête en relation avec le maintien de l'ordre et les poursuites judiciaires, le contrôle de leur utilisation, les droits de l'homme et la coopération internationale dans ce domaine.

¹ ISBN : 92-871-5655-7.

5. Le Comité des Ministres rappelle que sa Recommandation Rec(2001)10 aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police comprend des dispositions relatives à la nécessaire mise en place d'un cadre juridique pour la police et ses opérations, ainsi qu'à la transparence et à la responsabilité à l'égard de la population, à la limitation de l'usage de la force – qui doit être proportionné – aux cas de stricte nécessité et à la formation des personnels de police, qui doit s'appuyer sur les valeurs fondamentales de la démocratie, de la primauté du droit et de la protection des droits de l'homme. Le Conseil pour les questions de police (PC-PM), organe consultatif du CDPC, assiste ce dernier dans le contrôle périodique de l'application de ce code.

6. Pour ce qui est des principes qui devraient inspirer les gouvernements en matière de défense, le Comité des Ministres considère, tout comme l'Assemblée et la Commission de Venise, que les forces armées doivent rester sous le contrôle des institutions démocratiques nationales. Il observe que le nécessaire maintien d'un contrôle des autorités civiles sur les opérations nationales et internationales des forces armées constitue toujours un problème important dans les Etats membres et invite la Commission de Venise à entreprendre une étude sur les questions constitutionnelles soulevées par ce point, comme elle le propose dans son avis.

7. S'agissant de la liberté de la presse et des médias audiovisuels dans ce domaine, le Comité des Ministres convient aussi avec l'Assemblée que cette liberté doit être préservée en droit et en pratique et que toute restriction imposée ne saurait en aucune manière porter atteinte aux principes internationaux des droits fondamentaux. Il renvoie, entre autres, à sa Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et à la Recommandation 1706 (2005) de l'Assemblée sur les médias et le terrorisme.

8. Le Comité des Ministres convient que le recours croissant à des sociétés de sécurité privées pour des activités de police mérite une grande attention. Il rappelle qu'il a approuvé le projet de mandat ad hoc du Conseil pour les questions de police (PC-PM), concernant la réglementation des services de sécurité privés, en vertu duquel le PC-PM est chargé de rédiger un rapport faisant état des évolutions récentes dans ce domaine, et notamment des exemples de bonnes pratiques et des moyens d'échanger ces bonnes pratiques.

9. Le Comité des Ministres tiendra l'Assemblée informée de l'évolution de ces initiatives.

10. Le rapport du Secrétaire Général mentionné ci-dessus (voir paragraphe 1) conclut notamment que « Dans beaucoup d'Etats membres, le cadre législatif et administratif relatif aux activités des services secrets tel qu'il existe actuellement apparaît insuffisant. Bien que des contrôles existent dans plusieurs pays quant aux activités des services secrets nationaux, les activités des services secrets étrangers ne semblent pas assez contrôlées. Nous avons besoin d'un cadre réglementaire approprié offrant des garanties effectives contre les abus, d'un contrôle démocratique par les parlements nationaux et d'un contrôle judiciaire lorsque sont alléguées des violations des droits de l'homme » (cf. para. 101, i).

11. A cet égard, le Comité des Ministres note également que le Secrétaire Général l'a informé qu'il soumettrait des recommandations sur les moyens de remédier à ces insuffisances et à d'autres anomalies recensées dans son rapport et qu'il s'inspirerait, pour la rédaction de ces recommandations, non seulement de son rapport, mais aussi des conclusions du rapporteur de l'Assemblée parlementaire, M. Dick Marty, et de l'avis de la Commission de Venise sur les obligations légales internationales des Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les lieux de détention secrets et le transport interétatique de prisonniers, en date du 17 mars 2006 (Avis n°363/2 005, CDL-AD(2006)009). Le Comité des Ministres examinera avec attention les recommandations en ce qui concerne le secteur de la sécurité (voir paragraphe 1), en vue de prendre des décisions quant aux suites à donner au niveau intergouvernemental.

Annexe 1 à la réponse

Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)**I. Introduction**

1. A sa 934^e réunion, tenue le 7 juillet 2005, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé de solliciter un avis de la Commission de Venise sur la Recommandation 1713 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative au contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres.

2. M. Dimitri Conostas a été désigné comme rapporteur. Le présent avis, élaboré sur la base de ses commentaires, a été adopté par la commission à sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005).

II. Portée de l'analyse de la Commission de Venise

3. L'avis de la Commission de Venise sur la Recommandation 1713 (2005) de l'APCE a pour but d'aider le Comité des Ministres à préparer sa réponse à l'Assemblée parlementaire : la tâche de la commission se limite, par conséquent, à fournir au Comité des Ministres des éléments utiles à cet effet.

4. L'Assemblée parlementaire a recommandé « ... au Comité des Ministres d'élaborer et d'adopter... des lignes directrices énonçant les règles *politiques* [sic !], les normes et les orientations pratiques nécessaires pour appliquer le principe du contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres... ». Elle a défini, en outre, des méthodes d'action à respecter dans les domaines suivants : services de renseignements ; police ; gestion des frontières ; défense ; sécurité nationale et démocratie.

5. La Commission de Venise se bornera à commenter les principes relatifs aux services de renseignements² et à la défense³.

III. Principes dont devraient s'inspirer les gouvernements en ce qui concerne les services de renseignements

6. En 1998, la Commission des questions juridiques de l'Assemblée parlementaire a demandé à la Commission de Venise d'examiner la question des relations constitutionnelles entre les services de sécurité intérieurs (ci-après : « SSI ») et les autres organes d'Etat⁴.

7. La Commission est parvenue aux conclusions principales suivantes :

- par nature, les SSI doivent parfois agir sans observer les normes admises au sein des forces de police ordinaires ;
- quelle que soit leur position à l'égard de l'exécutif, ils doivent être tenus de rendre compte de leurs actions, selon les dispositions des lois qui les régissent ;
- les rôle, fonctions, pouvoirs et obligations des SSI doivent être clairement énoncés et délimités dans la législation par laquelle ils ont été mis en place ou dans la constitution ;
- il est essentiel que les règles applicables aux SSI soient fixées par la législation ou même la constitution ; en tout état de cause, la base juridique de leur fonctionnement doit être claire et concise s'agissant de leurs attributions, et en harmonie avec la constitution et les obligations internationales, notamment celles qui ont trait à la protection des droits de l'homme ;
- les normes auxquelles sont soumis les SSI ne doivent être tenues secrètes qu'en cas d'absolue nécessité ;
- un suivi approprié du budget affecté aux SSI est indispensable, et un membre au moins du gouvernement devrait en être responsable ;
- le recours aux SSI ne se justifie que dans l'intérêt national ;
- un contrôle strict des SSI s'impose, qu'il relève de l'exécutif, du parlement et/ou du judiciaire ;
- les structures administratives/juridiques des SSI doivent permettre une supervision judiciaire adéquate de leurs activités ;

² Recommandation 1713 (2005) de l'APCE, paragraphe 10, i.

³ Paragraphe 10, iv.

⁴ Les services de sécurité intérieurs en Europe, CDL-INF(1998)6.

- afin de pouvoir agir, s'il y a lieu, dans l'intérêt supérieur de l'Etat, des dispositions doivent être prises afin de garantir la confidentialité, l'absence de publicité, la protection des informations et données conservées, la protection des témoins, etc. ;
- il est impératif que l'accès d'autres autorités d'Etat aux informations détenues par les SSI fasse l'objet d'une réglementation détaillée ;
- la possibilité pour les SSI de contrôler des personnes appartenant à d'autres services publics doit être dûment réglementée par la loi ;
- dans le fonctionnement des SSI, les dérogations aux droits fondamentaux et aux libertés doivent être réduites au minimum et la responsabilité des SSI en cas d'atteinte induite aux droits de l'homme doit être établie ;
- le recours par les SSI à des mesures extraordinaires doit être proportionné au danger existant et ne pas se prolonger indûment.

8. L'étude de la Commission a été menée avant les événements tragiques du 11 septembre 2001 et les attentats à la bombe survenus, notamment, à Madrid, Bali, Londres et Charm el Cheikh.

9. Depuis lors, il est apparu indispensable d'accroître l'efficacité des SSI. Toutefois, le renforcement parallèle de la supervision démocratique des services de renseignements doit également être considéré comme nécessaire et prioritaire.

10. C'est à juste titre que l'Assemblée parlementaire a incité le Comité des Ministres à accorder son attention à cette question importante. En fait, le Conseil de l'Europe a analysé les aspects non militaires de la sécurité dans le cadre de la notion de « sécurité démocratique ».

11. Les pratiques nationales de supervision varient notablement entre Etats membres du Conseil de l'Europe, qu'il s'agisse des pouvoirs attribués aux services de renseignements ou de la manière dont ils sont tenus pour responsables de leurs actions.

12. La Commission de Venise estime qu'une analyse comparative de la législation et de la pratique concernant la supervision démocratique de la sécurité nationale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe serait utile et appropriée, en ce sens qu'elle révélerait les insuffisances et les points forts de chaque système et aiderait le Comité des Ministres à définir comment établir au mieux la responsabilité des SSI dans une société démocratique, compte tenu de la nécessité de préserver leur efficacité. L'analyse devrait mettre l'accent sur le rôle qui doit être joué à cet égard par les parlements et leurs commissions spécialisées ainsi que par les tribunaux nationaux. D'autres domaines méritant d'être approfondis sont le développement des fonctions internationales des services nationaux de renseignements et le risque, en l'absence de normes claires sur leur conduite extraterritoriale, qu'ils se soustraient aux règles nationales

13. La Commission de Venise est prête à assister le Comité des Ministres pour traiter ces questions, s'il le lui est demandé.

IV. Principes dont devraient s'inspirer les gouvernements en matière de défense

14. Les forces armées doivent rester sous le contrôle des institutions démocratiques nationales, particulièrement à une époque où les défis posés par la sécurité sont de plus en plus transnationaux et où la distinction traditionnelle entre forces armées et de police s'est estompée. Ce thème n'a pas fait l'objet, jusqu'ici, d'une réflexion approfondie au sein du Conseil de l'Europe⁵.

15. La nécessité de faire en sorte que les opérations nationales et internationales des forces armées demeurent sous le contrôle des autorités civiles reste un enjeu important dans plusieurs Etats membres et soulève des questions constitutionnelles primordiales.

16. En outre, la Commission de Venise partage les préoccupations exprimées par l'APCE, d'après lesquelles le rôle décisionnel des parlements doit être préservé dans le secteur de la défense, alors même que de nombreuses décisions sont prises au niveau international⁶.

⁵ D'autres organes spécialisés, tels que le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (CDFA), se sont penchés sur la question et ont tenté d'aider la communauté internationale à assurer une bonne gouvernance du secteur de la sécurité et à y apporter les réformes voulues.

⁶ Voir, *mutatis mutandis*, le rapport de la Commission de Venise sur les fondements juridiques de la politique étrangère, CDL-INF (1998)013, III.

17. Si elle en est priée par le Comité des Ministres, la Commission de Venise est prête à entreprendre une étude de la question.

Annexe 2 à la réponse

Avis du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)

1. Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) note en général que la Recommandation 1713 (2005) traite de questions qui ne relèvent pas de sa compétence. Les exceptions qui relèvent de sa compétence sont le paragraphe portant sur la police (point 10.ii.) et celui portant sur les services de sécurité privés (point 10.v.e).

2. Le CDPC soutient largement les recommandations relatives au secteur de la police et note que le Code européen d'éthique de la police, tel qu'adopté par le Comité des Ministres dans sa Recommandation Rec(2001)10, traite de certaines des questions citées dans la recommandation de l'Assemblée parlementaire. Le Code d'éthique comprend, par exemple, des dispositions sur la nécessité d'un cadre juridique de la police et de ses opérations, sur la transparence et la responsabilité à l'égard de la population, sur l'usage de la force limitée aux cas de stricte nécessité et d'une manière proportionnée, et sur la formation des personnels de police qui doit s'appuyer sur les valeurs fondamentales de la démocratie, de la primauté du droit et de la protection des droits de l'homme.

3. En outre, le mandat du Conseil pour les questions de police (PC-PM), organe consultatif auprès du CDPC, comporte l'obligation d'aider le CDPC à contrôler la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2001)10, tâche dont il s'acquitte régulièrement.

4. Enfin, les activités de coopération du Conseil dans ce domaine permettent d'entreprendre chaque année de nombreuses activités en vue notamment de faire connaître le Code européen d'éthique de la police et d'encourager son application par le biais de la législation et/ou de codes au niveau national.

5. Le CDPC note également qu'il est fait mention des sociétés privées au point 10.v.e. Il estime que le recours croissant à des sociétés de sécurité privées pour des activités policières mérite une grande attention. A cet égard, il rappelle que le Comité des Ministres a approuvé le projet de mandat ad hoc du Conseil pour les questions de police (PC-PM) concernant la réglementation des services de sécurité privés, qui charge le PC-PM de rédiger un rapport faisant état des évolutions récentes dans ce domaine, et notamment des exemples de bonnes pratiques et des modalités et moyens d'échange de ces bonnes pratiques.

Annexe 3 à la réponse

Commentaires du Bureau du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER)

Le Bureau du CODEXTER note qu'un certain nombre de questions soulevées par cette recommandation ont été traitées dans le cadre de la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2005)10 sur « les techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme (voir paragraphes 4 à 9 de la Recommandation 1713 (2005)) et, qu'en particulier, les recommandations contenues dans le paragraphe 10 i. points c. et d. ont fait l'objet d'une étude sur le droit et les pratiques des Etats membres qui a récemment été publiée par le Conseil de l'Europe (ISBN 92-871-5655-7).

Par ailleurs, le Bureau rappelle que tant la Convention européenne pour la répression du Terrorisme tel qu'amendée par son Protocole d'amendement (article 5) (STE n^{os} 090 et 190) que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme (articles 3.1, 12, 21) (STCE n°196) fixent des conditions et des limites visant à garantir les droits et libertés fondamentaux.