

Strasbourg, 19 février 1998
<s:\cdl\doc\98\cdl\11.f>

Restricted
CDL (98) 11
or. ang.

N° 039/97

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

**LES SERVICES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE
EN EUROPE**

**Mémoire du Secrétariat
fondé sur l'avis de**

**M. John LUNDUM (Danemark)
M. Joseph SAID PULLICINO (Malte)
et
M. Antti SUVIRANTA (Finlande)**

Les services de sécurité intérieure en Europe

Introduction.....	3
I. Généralités.....	5
A. Le cadre institutionnel des services de sécurité intérieure.....	5
B. La base juridique de l'existence des services de sécurité intérieure.....	5
C. Budget.....	8
D. Les services de sécurité intérieure dans un Etat régi par la prééminence du droit	9
E. Pouvoirs et restrictions	10
II. Relations avec les autres organes de l'Etat.....	12
A. Le contrôle des services de sécurité intérieure.....	12
1. Contrôle judiciaire	13
2. Contrôle par des organes non judiciaires.....	15
B. Autres relations.....	16
1. Services rendus aux autres organes de l'Etat	16
2. Services reçus des autres organes de l'Etat	16
3. Autres organes de l'Etat pris pour cibles.....	17
III. L'individu face aux services de sécurité intérieure	18
A. Introduction.....	18
B. Le droit à la vie privée.....	19
Conclusion.....	25

Introduction

La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé de consulter la Commission de Venise sur la question des relations constitutionnelles entre les services de sécurité intérieure et les autres organes de l'Etat.

A l'origine des travaux de la Commission de l'Assemblée se trouvent deux motions concernant les services de sécurité intérieure, soumises l'une (Doc. 7104) par M. Stoffelen et plusieurs de ses collègues, et l'autre (Doc. 7424) par M. Solonari. La Commission a adressé un questionnaire aux Etats membres et, à partir des réponses au questionnaire et d'autres sources, un document de travail [AS/Jur (1996) 23] a été rédigé par Mme Monica Macovei. Les réponses au questionnaire - reçues de 30 Etats - et le document de Mme Macovei, de même que le document de Barbara Forbes, intitulé *Under surveillance; Critical citizenship and the internal security services in Western Europe*, rédigé en 1994 pour le *Quaker Council for European Affairs*, ont été mis à la disposition des rapporteurs de la Commission de Venise.

Dans son document de travail, Mme Macovei présente une évaluation comparative du cadre juridique régissant les activités des services de sécurité intérieure en Europe et leurs incidences sur les droits des individus. Elle met également en relief des différences significatives entre les systèmes des différents Etats membres, qui pourraient faire l'objet de recommandations en vue de consolider des éléments institutionnels contribuant à l'intégration des nouvelles démocraties européennes.

Par l'intermédiaire du Secrétariat de la Commission de Venise, le Greffe de l'Assemblée a ensuite complété la demande émanant de la Commission de l'Assemblée parlementaire en précisant que l'étude devrait se fonder sur les constitutions et sur les principes généraux qui leurs sont communs, et que l'avis pourrait avoir pour principal objectif de dégager des normes européennes communes. L'avis demandé à la Commission de Venise devrait donc se concentrer sur les questions de nature constitutionnelle en rapport avec les services de sécurité intérieure.

Il convient d'examiner ces questions non seulement du point de vue de l'Etat qui a un intérêt - et un droit correspondant - à protéger son intégrité territoriale et sa sécurité et sa stabilité intérieures, mais aussi du point de vue de l'individu qui a un intérêt - et un droit correspondant - à continuer de jouir de ses droits et libertés fondamentaux, intérêt et droit qui ne doivent souffrir de restriction que si l'intérêt général de la société dont l'individu fait partie l'exige et uniquement pour un motif valide et juste. Il revient donc à l'ordre constitutionnel d'établir le cadre juridique approprié, capable de concilier l'intérêt supérieur de la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat avec les droits fondamentaux de l'individu. Les études antérieures déjà mentionnées montrent bien à quel point la législation et les réglementations nationales en Europe diffèrent quant aux aspects institutionnels du problème.

Envisager l'harmonisation des structures d'organisation des services de sécurité intérieure existant dans les divers pays d'Europe serait une tâche herculéenne, aux ramifications politiques évidentes, soulevant notamment des questions délicates d'indépendance et d'identité nationales. Une telle entreprise dépasserait de loin les limites du présent rapport. Comme la demande adressée à la Commission doit s'entendre dans le contexte de la définition d'un patrimoine constitutionnel commun à l'ensemble du continent européen, l'étude cherchera à dégager des normes européennes communes applicables aux services de sécurité intérieure pour assurer que leur activité respecte les trois principes fondamentaux du Conseil de l'Europe : la démocratie,

les droits de l'homme et la prééminence du droit.

Plus précisément, dans une première partie, l'avis de la Commission de Venise examine le cadre général des services de sécurité intérieure dans un Etat régi par la prééminence du droit, notamment la base légale (constitutionnelle) de l'existence des services de sécurité intérieure, les aspects budgétaires et les pouvoirs de ces services.

La deuxième partie étudie les rapports entre les services de sécurité intérieure et les autres organes constitutionnels. Elle examine d'abord le contrôle judiciaire, de même que le contrôle non judiciaire du respect par ces services des règles de rang supérieur, relatif notamment à la faisabilité pratique ou politique des activités de ces services, passées ou futures. Elle analyse ensuite les cas où les services de sécurité intérieure utilisent les services d'un autre organe, ou *vice versa*, et les activités de surveillance ayant pour objet les membres ou les agents d'un autre organe de l'Etat.

La troisième partie, consacrée au problème de l'individu face aux services de sécurité intérieure, examine les atteintes limitées que les activités de ces services peuvent causer aux droits fondamentaux de l'individu, notamment au droit à la vie privée, tels qu'ils sont définis, par exemple, dans la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Avant d'entreprendre l'examen détaillé de ces divers aspects, il semble utile de relever certaines particularités des services de sécurité intérieure.

Il peut incontestablement se produire des situations intérieures et extérieures diverses où l'organe exécutif de l'Etat a besoin d'agir vite et avec fermeté pour protéger les intérêts fondamentaux de l'Etat et de la société. Le consensus doit être que seul un tel besoin peut justifier, le cas échéant, la dérogation aux normes habituelles des droits de l'homme qui peut parfois être nécessaire pour assurer le fonctionnement correct et efficace des services de sécurité nationale. C'est précisément cette dérogation qui oblige à porter une attention particulière à la manière dont ces services doivent être organisés, à la réglementation et au contrôle de leurs activités, et à la place à leur donner dans le dispositif constitutionnel du pays. Les problèmes seraient moins nombreux si ces services n'avaient pas besoin, pour opérer, d'un cadre particulier leur accordant une liberté plus large que celle qui est reconnue aux forces de police ordinaires dans la définition des sociétés démocratiques telle qu'elle est acceptée. Cette liberté tend à leur permettre de mener leurs activités (au moins dans un premier stade) en dehors du contrôle des organes constitués de l'Etat qui sont censés assurer la pleine protection des droits et libertés fondamentaux.

Le présent rapport ne traite pas de la nécessité de l'existence de services de sécurité intérieure. Lorsqu'ils fonctionnent correctement, ces services remplissent une fonction importante dans l'ordre constitutionnel. Il n'est pas contesté non plus que les services de sécurité intérieure soient, de par leur nature même, en position d'abuser des prérogatives de la puissance publique; d'innombrables exemples attestent d'ailleurs que les violations les plus graves des droits de l'homme se commettent au nom de la sécurité intérieure. C'est pour cette raison que l'ordre constitutionnel doit définir le rôle qui incombe aux services de sécurité intérieure dans une société démocratique, la place qui leur revient dans le cadre constitutionnel, leurs fonctions et leurs limites, et les modes de contrôle qui s'exercent sur leurs activités.

Il faut mentionner également que tous les documents utilisés comme références ne sont pas

totalément à jour. Toutefois, comme l'analyse ici présentée n'est pas conçue comme une étude comparative complète mais davantage comme une revue des problèmes et des solutions envisageables, on n'a pas cherché à mettre la documentation à jour. Pour cette raison, certains exemples cités décrivent parfois une situation aujourd'hui révolue.

Le présent avis consolidé se base sur les avis de MM. Lundum, Said Pullicino et Suviranta (CDL (97) 30, 34 et 37), qui ont été présentés à la 32^e réunion plénière de la Commission en octobre 1997, sur la discussion du premier avis consolidé (CDL (97) 58) à la 33^e réunion plénière de la Commission en décembre 1997 et, en particulier, sur les commentaires de Mme Err, qui représentait la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire à cette réunion.

I. Généralités

A. Le cadre institutionnel des services de sécurité intérieure

Deux écoles de pensée paraissent exister quant au mode d'organisation des services de sécurité. Dans certains pays européens, les services de sécurité sont des organisations indépendantes qui ne font pas partie des forces de police ordinaires; dans d'autres Etats européens, au contraire, les services de sécurité sont l'une des nombreuses branches spécialisées des forces générales de police. D'un point de vue constitutionnel, semble-t-il, aucun argument convaincant ne conduit à donner la préférence à l'un de ces systèmes plutôt qu'à l'autre. C'est souvent, en fait, la tradition qui détermine principalement la manière dont un pays organise ses services de sécurité. L'essentiel est que l'organisation des services de sécurité leur donne une structure claire et précise, et que le chef du service de sécurité supporte la responsabilité de tous les faits du service dont il ou elle a la charge. On peut se demander si une recommandation devrait être faite à cet effet.

Le chef de l'organisation chargée de la sécurité intérieure est généralement nommé par le chef de l'Etat ou du Gouvernement. Certains hauts fonctionnaires du système sont parfois aussi nommés par le pouvoir exécutif, tandis que les autres emplois vacants sont pourvus par la voie interne. Le chef de l'organisation et les autres hauts fonctionnaires peuvent normalement être révoqués à la discrétion de l'autorité qui les a nommés. Le pouvoir de nomination et de révocation maintient l'organisation sous le contrôle étroit de l'exécutif.

B. La base juridique de l'existence des services de sécurité intérieure

L'existence des organes de sécurité intérieure peut reposer sur :

- a) la Constitution;
 - b) la loi ordinaire;
 - c) des décrets du gouvernement;
 - d) aucun texte législatif.
- a) la Constitution

Dans certains pays, en nombre minoritaire, les services de sécurité intérieure ont une existence

autonome en tant qu'organe distinct de l'Etat reconnu par la Constitution ou la Loi fondamentale. Il est légitime d'examiner, dans ces cas, les rapports réciproques entre cet organe et les autres organes qui déterminent l'organisation de l'Etat. Il est possible que la Constitution elle-même définisse clairement les fonctions et les pouvoirs des services de sécurité intérieure. Elle peut fixer les conditions dans lesquelles ces services exercent ces fonctions et pouvoirs, et elle peut indiquer quand, dans quelle mesure et dans quelles circonstances des limites peuvent être imposées aux libertés individuelles. La Constitution peut également organiser le contrôle des activités des services de sécurité intérieure et donner, par ses dispositions, le mandat indispensable pour agir d'une manière susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux des citoyens pour la défense du bien commun. La Constitution peut prévoir des recours appropriés en cas d'abus et reconnaître à l'individu la possibilité de faire contrôler dans quelle mesure ses droits fondamentaux ont été enfreints ou lésés de quelque manière. La Constitution peut aussi disposer que ces matières relèvent du domaine de la loi.

Si les dispositions constitutionnelles sont telles qu'elles soient réputées acceptables dans une société démocratique, il est clair qu'un tel système peut avoir l'avantage supplémentaire et considérable d'établir les services de sécurité intérieure comme un organe distinct de l'Etat, tenu de fonctionner en respectant des limites précises et clairement définies et, de préférence mais non pas exclusivement, comme un organe autonome rendant pleinement compte de ses activités. Une telle institution, qui pourra même être encore renforcée dans la mesure où les dispositions constitutionnelles pertinentes seront intangibles, présentera l'avantage évident de la transparence et de la responsabilité prévues directement par les textes constitutionnels. Elle aura aussi l'attrait supplémentaire d'éloigner quelque peu les services de sécurité de l'influence politique indésirable des partis, tout en les protégeant d'un contrôle abusif de la part du Gouvernement.

En bref, cependant, l'existence de normes constitutionnelles expresses sur la sécurité intérieure ne semble pas strictement nécessaire. Toutefois, des garanties constitutionnelles spécifiques accroîtraient la protection accordée aux intérêts potentiellement menacés par l'action des services de sécurité intérieure.

b) la législation ordinaire

La plupart des objectifs que viserait une disposition constitutionnelle sur les services de sécurité intérieure peuvent en effet être atteints, même si ces services sont créés par la voie législative, dès lors que les principes directeurs mentionnés plus haut sont respectés. L'essentiel est alors que les lois organiques et autres textes législatifs se rapportant aux organes de sécurité intérieure soient conformes à la Constitution. Le contrôle du pouvoir législatif sur les faits et décisions des services de sécurité intérieure dans l'exercice de leurs fonctions reste un moyen fondamental d'assurer que ces services agissent exclusivement dans l'intérêt national pour la réalisation de la démocratie et de la prééminence du droit. Ce contrôle ne peut, cependant, que s'exercer *a priori* par l'adoption d'instruments juridiques prévoyant des freins et contrepoids appropriés pour permettre à ces services de fonctionner efficacement sans outrepasser leur rôle, particulièrement lorsque les droits fondamentaux sont concernés.

En fait, dans la plupart des pays, l'existence des organes de sécurité intérieure repose sur une législation adoptée par le Parlement. Il en va de même pour l'organisation et les fonctions de ces

organes, ou du moins pour les éléments fondamentaux qui les caractérisent. Certains pays (l'Espagne, par exemple) recourent à des «lois organiques», textes qui sont hiérarchiquement inférieurs à la Constitution mais supérieurs aux lois ordinaires.

Dans plusieurs pays (Danemark, Finlande, Irlande, Norvège, Suède et Suisse, par exemple), les services de sécurité font partie de la police générale. La législation sur la police s'applique donc aussi aux services de sécurité. En Suisse, cependant, un projet de loi du Gouvernement fédéral contenant une législation spécifique sur les services de sécurité intérieure a été soumis au Parlement fédéral en 1994. En Croatie et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, une loi sur les affaires intérieures est en vigueur et s'applique à toutes les activités du ministère des affaires intérieures, y compris les services de sécurité intérieure. Dans la plupart des pays, les services de sécurité intérieure et la police ordinaire forment deux organisations distinctes (au moins). En Allemagne, la Constitution semble même exiger que les services de sécurité intérieure (*Verfassungsschutz*) et la police soient maintenus séparés. Néanmoins, la police ordinaire allemande a une branche (*Staatsschutz*) qui travaille apparemment en relations étroites avec la *Verfassungsschutz*.

c) les règlements du gouvernement

La France, par exemple, n'a pas de législation d'origine parlementaire sur les services de sécurité intérieure (constitués principalement des *Renseignements généraux* et de la *Surveillance du territoire*). Le système est réglementé par des décrets pris par l'exécutif. Cette situation est conforme à la prérogative que la Constitution confère à l'exécutif d'organiser l'administration publique sans recourir à la législation parlementaire. On ne trouve pas non plus de législation parlementaire sur les services de sécurité intérieure en Belgique où le système repose sur un décret royal (de 1929). Un inconvénient évident de la méthode française et belge vient de ce que le Parlement n'exerce aucune influence directe sur les services de sécurité intérieure. Il est toutefois difficile de discerner une éventuelle norme européenne commune qui exigerait que les services de sécurité intérieure soient réglementés par une législation parlementaire, bien que ce soit l'option préférable. L'exigence qui pourrait se dégager serait que les décrets de l'exécutif soient suffisamment clairs et complets.

Il est évident qu'une législation d'origine parlementaire (pas plus que des décrets pris directement en vertu de la prérogative de l'exécutif) ne réglementera pas le système de sécurité intérieure dans ses moindres détails et que des réglementations subordonnées seront éventuellement nécessaires, adoptées normalement par l'exécutif ou par le chef du service de sécurité concerné. Ces réglementations devront, bien entendu, respecter les limites des pouvoirs délégués et être suffisamment claires et complètes. Dans certains pays, une partie des réglementations est tenue secrète. Une telle situation est parfois inévitable. Toutefois, le secret doit être réduit à un minimum, être conforme aux pouvoirs conférés publiquement et ne pas contrevenir aux normes publiées.

d) absence de législation

Le Royaume-Uni était, traditionnellement, encore plus éloigné de toute réglementation du système de sécurité intérieure par voie de législation parlementaire. En effet, jusqu'en 1989, l'existence d'un service de sécurité intérieure était officiellement méconnue. De ce fait, le Parlement n'exerçait aucune influence sur le système de sécurité intérieure et aucun détail sur ce système n'était publiquement connu ou ne pouvait faire l'objet d'un débat public. En 1989, une

loi sur le service de sécurité a été adoptée. La Grande-Bretagne a ainsi rejoint le gros des pays qui réglementent le système de sécurité intérieure par une législation parlementaire.

e) conclusion

Il est vrai que la réglementation des services de sécurité par des lois émanant du Parlement permettra à ce dernier d'exercer une influence directe sur les services, mais il ne semble pas exister de base commune parmi les Etats du Conseil de l'Europe pour asseoir une telle exigence.

En revanche, la recommandation qui s'impose est double : d'une part, que les réglementations sur les services de sécurité intérieure soient aussi claires et explicites que possible afin que les tâches que ces services peuvent entreprendre légalement soient définies précisément; d'autre part, que les réglementations ne puissent être légalement tenues secrètes que dans la mesure strictement nécessaire.

C. Budget

La question de la réglementation des services de sécurité intérieure englobe celle du budget de ces services. Dans beaucoup de pays, la répartition des pouvoirs veut que le Parlement approuve le budget, aucune dépense non approuvée ne pouvant être payée par l'exécutif. La spécificité du budget varie cependant d'un pays à l'autre et le budget ne fait pas nécessairement apparaître des rubriques consacrées expressément aux organes de sécurité intérieure. Dans ce cas, le fonctionnement de ces organes est financé par des crédits plus généraux, destinés par exemple à la police ou à l'exécutif, sans plus de précisions. Ces crédits généraux sont ensuite répartis entre les différents destinataires et employés par l'autorité exécutive ou administrative compétente. Une telle procédure diminue bien évidemment le pouvoir, pour le Parlement, d'orienter l'action du système de sécurité intérieure à travers l'approbation des moyens budgétaires.

Pour des raisons qui tiennent à la nature même des services de sécurité, les budgets qui leur sont consacrés sont souvent assez peu spécifiques et parfois même totalement noyés dans les budgets de la branche de l'exécutif responsable de ces services. Comme on l'a vu, le rôle du Parlement est diminué si les budgets des services de sécurité ne lui sont pas soumis comme tels. Il ne semble cependant pas exister de base commune pour une recommandation qui tendrait à modifier cette situation. Il pourrait être souhaitable d'examiner si une recommandation devrait être faite à l'effet qu'à tout le moins, le membre du Gouvernement responsable des services de sécurité intérieure soit responsable des budgets affectés aux services de sécurité.

D. Les services de sécurité intérieure dans un Etat régi par la prééminence du droit

Comme on l'a dit plus haut, il est essentiel que les lois organiques et les autres textes législatifs se rapportant aux organes de sécurité intérieure soient conformes à la Constitution. Il se pose alors inévitablement la question de savoir si les services de sécurité intérieure doivent être considérés comme un organe séparé de l'Etat et être reconnus et constitués comme tel.

Il est clair que, si les services de sécurité intérieure d'un pays font partie intégrante de la force de police chargée de la sécurité intérieure, ces services spécialisés seront soumis aux contrôles constitutionnels qui s'appliquent aux activités de l'ensemble des forces de police. Dans ce cas, plutôt que de rechercher si, et dans quelle mesure, les rapports entre les services de sécurité intérieure et les autres organes de l'Etat sont réglementés dans la Constitution, mieux vaut examiner la validité et la constitutionnalité de l'exercice des pouvoirs spécifiques relevant de la compétence spéciale du service de sécurité intérieure. Dans une telle situation (et le fait est qu'une grande majorité des pays a choisi cette formule), le service de sécurité intérieure n'a pas d'existence autonome en tant qu'organe constitutionnel.

Quelques pays ont choisi d'avoir des services de sécurité intérieure dotés d'une existence distincte, indépendamment des autres organisations de police chargées d'assurer l'ordre public. Il faut relever que, dans ces cas, les services de sécurité intérieure sont très rarement reconnus dans la constitution du pays comme un organe constitutionnel distinct. Le plus souvent, ils sont créés et organisés par des textes législatifs ou réglementaires. La question, là encore, sera de savoir si la législation ou les réglementations pertinentes peuvent être considérées comme conformes à la constitution démocratique adoptée par le pays. Il appartiendra à la Cour constitutionnelle du pays d'en décider, en tenant compte, naturellement, des principes largement reconnus qui doivent régir une société démocratique. Les actes des services de sécurité intérieure seront soumis au contrôle des tribunaux ou à une autre forme de contrôle judiciaire ou quasi judiciaire, comme l'intervention du Médiateur, pour déterminer si ces actes ont été conformes à l'exercice correct des fonctions des services et ont respecté les dispositions de la loi et de la Constitution.

A cet égard, la complexité des questions à considérer et la diversité des solutions apportées par les législateurs des différents pays, mises l'une et l'autre en évidence par le rapport Macovei, inclinent à penser qu'il faut établir des principes directeurs auxquels devraient se conformer les législations créant les services de sécurité intérieure. Ces principes devraient être énoncés dans un instrument international (convention ou protocole) qui autoriserait chaque pays à s'organiser efficacement pour répondre à ses propres besoins de sécurité intérieure tout en assurant l'existence de moyens de contrôle corrects, conformes à une norme démocratique uniforme. Cette norme garantirait que les services de sécurité intérieure n'agissent que dans l'intérêt national et non pas en faveur du parti au pouvoir ou d'aucun autre parti ou institution, qu'ils ne servent pas de moyen d'oppression ou de pression abusive, et qu'ils fonctionnent dans l'entier respect des libertés fondamentales.

Si une telle solution devait voir le jour (et il semble que ce soit une formule plus réalisable et plus plausible que d'attendre des Etats qu'ils modifient leur *Constitution* pour l'aligner sur des standards communs), les rapports constitutionnels du service de sécurité intérieure avec les autres organes constitutionnels seraient régis également par l'instrument international envisagé, ce qui assurerait l'existence d'un contrôle judiciaire national et/ou international.

Cet aspect est mis en relief pour rappeler clairement que la protection de l'Etat par les services de sécurité intérieure a pour but non seulement d'assurer l'ordre public et le bon fonctionnement des autorités et des institutions et d'assurer l'intégrité territoriale en la protégeant contre l'agression extérieure, mais aussi d'assurer l'ordre constitutionnel dans le pays, le bon fonctionnement des institutions démocratiques de l'Etat, le respect de la prééminence du droit et la protection des droits fondamentaux. Tout contrôle exercé par les organes constitutionnels appropriés de l'Etat sur les activités des services de sécurité intérieure doit nécessairement tendre à ce que ces services accomplissent correctement leurs tâches.

La conclusion de la commission parlementaire du Parlement fédéral suisse, citée ci-après, souligne ce principe avec vigueur : *«Le Conseil fédéral a «confirmé la nécessité de déployer une activité préventive ayant pour but de protéger le citoyen et les institutions contre le terrorisme, l'extrémisme violent et le crime organisé». Cette remarque est également valable pour le service de renseignements prohibé. La protection de l'Etat doit s'effectuer dans le plein respect des droits fondamentaux : les atteintes à ces droits ne sont tolérées que dans le cadre des dispositions légales et pour un intérêt général majeur (principe de proportionnalité)».*

E. Pouvoirs et restrictions

Deux écoles de pensée se dégagent à ce sujet. Dans certains pays (Allemagne, Espagne, Luxembourg et Pays-Bas, par exemple), le rôle des services de sécurité intérieure se limite à l'obtention de renseignements et à l'analyse et à l'interprétation ultérieures de l'information. Toutes les fonctions de prévention ou de répression reviennent donc à la police ordinaire ou à d'autres organes. Dans les autres pays, les organes de sécurité intérieure peuvent avoir aussi un rôle de prévention et de répression, spécialement à l'égard des actes dirigés contre la sécurité de l'Etat. Particulièrement dans les pays où les services de sécurité font partie de la police ordinaire, les fonctionnaires de police du service de sécurité sont autorisés à accomplir les mêmes actes que les autres fonctionnaires de police et notamment à procéder aux arrestations, aux écoutes téléphoniques, etc. Là encore, aucun consensus ne se dessine parmi les pays européens pour servir de base à une recommandation. Qui plus est, aucun argument constitutionnel convaincant ne semble exister en faveur de l'une de ces formules plutôt que de l'autre.

Dans tous les cas, cependant, il est de la plus haute importance que les réglementations sur les méthodes de travail des services de sécurité soient claires et précises, et qu'elles respectent les droits de l'individu tels qu'ils sont protégés par la Constitution de l'Etat considéré, de même que les obligations internationales souscrites par ledit Etat, notamment celles qui résultent de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

La simple lecture des journaux, des magazines et des livres, l'écoute des émissions publiques de radio et des programmes de télévision seront probablement exemptes de toute réglementation par d'autres organes, comme c'est le cas pour les particuliers. Le classement et le traitement de l'information ainsi recueillie peuvent cependant faire déjà l'objet d'une réglementation visant à protéger la vie privée des personnes.

Les publications, la radio et la télévision ne sont évidemment pas les seules sources de renseignements pour les organes de sécurité. Des méthodes clandestines, coercitives ou indiscreètes sont parfois utilisées, qu'il s'agisse de l'interception des appels téléphoniques, des visites domiciliaires, de la surveillance à distance par des moyens optiques ou sonores (micros dissimulés, etc.) ou de l'infiltration dans des groupes et organisations. Leur emploi est réglementé, jusqu'à un certain point, dans les constitutions, les accords internationaux et la législation. Ces réglementations subordonnent l'utilisation de telles méthodes (par exemple l'interception des communications et les fouilles) à une autorisation accordée, sous certaines conditions seulement, par un tribunal ou une autre autorité, qu'il s'agisse d'un ministre du Gouvernement en Croatie et au Royaume-Uni, de trois ou quatre ministres aux Pays-Bas ou d'un procureur spécial en Roumanie. Ces restrictions s'appliquent normalement aux organes de sécurité intérieure de la même manière qu'à la police en général. En revanche, il semble quasiment inévitable que l'utilisation de certaines méthodes clandestines ne puisse être ni réglementée ni interdite aux organes de sécurité.

Les fonctions de prévention et de répression comportent souvent l'usage de moyens de contrainte, notamment la détention des personnes. Dans de nombreux cas, ces moyens ne sont pas donnés aux organes de sécurité intérieure. En toute hypothèse, leur usage est, le plus souvent, réglementé strictement par les constitutions, les accords internationaux (spécialement la Convention européenne des Droits de l'Homme) et la législation. Les réglementations prévoient généralement la nécessité d'une autorisation donnée par d'autres organes de l'Etat, par exemple l'autorisation d'un tribunal pour le maintien en garde à vue au-delà de deux ou trois jours. Dans la règle, il ne devrait pas y avoir de divergence manifeste entre l'activité des services de sécurité intérieure et la mise en oeuvre ordinaire du droit, en ce qui concerne la forme et la durée de la détention antérieure à la comparution du suspect devant un juge. Des exceptions peuvent être admises, si la sécurité nationale l'exige, conformément aux normes en vigueur. Toutefois, lorsqu'un juge délivre un mandat d'arrêt, le suspect doit être détenu dans une prison préventive normale, et soustraite au contrôle des services de sécurité intérieure. L'existence de prisons séparées des services de sécurité intérieure n'est pas fondée, puisque toute précaution nécessaire, telle que l'isolement, pourrait être prise efficacement dans une prison ordinaire.

Pour la conservation et le traitement de l'information, il n'est pas nécessairement suffisant que la législation et les réglementations soient respectées. Il faut souvent que des autorisations soient délivrées par d'autres autorités administratives ou que des rapports soient soumis à ces mêmes autorités, et que les opérations se déroulent sous leur supervision. Les organisations de sécurité intérieure, voire la police en général, fonctionnent cependant, dans bien des cas, en dehors d'un tel encadrement administratif. Le respect des lois et règlements relève alors de la responsabilité de l'organisation elle-même. L'absence d'une supervision administrative extérieure peut aussi mettre les activités en question à l'abri de toute surveillance de la part des moyens d'information, du grand public ou des individus intéressés ou lésés. Le secret peut certes être nécessaire, dans une certaine mesure, au succès des opérations de sécurité. Il peut cependant aussi porter atteinte à d'importants intérêts généraux ou particuliers, ce qui rend délicate la réglementation de ces matières.

Il arrive que les services de sécurité intérieure doivent accomplir des tâches qui leur sont confiées par les autorités supérieures (au sein de l'exécutif), par exemple fournir des renseignements sur une certaine personne ou suivre ses déplacements. (En Finlande, les services de sécurité intérieure étaient appelés communément «la police du Président».) En principe, ces

missions ne doivent pas élargir les pouvoirs des organes de sécurité. Toutefois, ce principe peut être difficile à respecter, par exemple pour l'utilisation des renseignements provenant des dossiers des organes de sécurité. L'information en question est détenue dans le but de protéger des intérêts nationaux essentiels et les autorités supérieures peuvent effectivement en avoir besoin à cette fin précise. En revanche, les dirigeants du parti au pouvoir ne doivent pas avoir accès, pour servir les fins de ce parti politique, à une information dont sont privés leurs adversaires politiques. Une réglementation détaillée est nécessaire sur ce point délicat.

La question des missions qui vont au-delà de l'utilisation de l'information existante (ou des renseignements que les organes de sécurité peuvent fournir à l'aide de leurs moyens ordinaires devrait être plus simple). La mission ne doit pas conférer de droits dérogatoires, par exemple pour l'interception des communications téléphoniques ou les visites domiciliaires. Des complications peuvent surgir si l'autorité qui confie une mission a également le pouvoir d'accorder les autorisations nécessaires à son accomplissement, par exemple si un ministre du Gouvernement a besoin de renseignements qui nécessitent l'interception de communications téléphoniques alors que le même ministre est compétent pour accorder les autorisations d'interception.

La question de la conformité de l'action des services de sécurité intérieure aux garanties des droits de l'homme, et spécialement au droit à la vie privée, sera examinée plus loin (Section III).

II. Relations avec les autres organes de l'Etat

A. Le contrôle des services de sécurité intérieure

Il semble que la pratique commune des Etats européens soit que le contrôle des services de sécurité ne puisse être exclusivement interne, c'est-à-dire confié aux autorités du service concerné ou aux ministères ou organismes dont ils relèvent. Il apparaît, en effet, que tous les Etats membres prévoient un contrôle externe exercé par l'exécutif, par le Parlement ou par les tribunaux sous une forme ou une autre.

La meilleure méthode pour exercer le contrôle des services de sécurité varie selon le domaine d'activité envisagé. Il est important, cependant, que le contrôle ne se borne pas aux aspects généraux (ressources humaines, domaines d'intérêt, priorités, etc.), car un contrôle plus étroit de l'activité des services de sécurité s'impose. Il serait possible de recommander que le contrôle des services de sécurité soit réparti entre l'exécutif, le Parlement et les tribunaux. L'exécutif pourrait, par exemple, être responsable de la légalité des actions des services de sécurité et de leur efficacité. Le Parlement (ou un organe indépendant désigné par le Parlement et responsable devant lui) pourrait être chargé de contrôler si les services de sécurité intérieure se bornent à des opérations entrant dans leur mandat et utilisent exclusivement les méthodes qui leur sont permises. Quant aux tribunaux, ils pourraient être chargés de déterminer si les actes des services de sécurité comportant des atteintes aux droits et libertés fondamentaux des individus doivent être autorisés.

1. Contrôle judiciaire

La prééminence du droit exige que la puissance publique soit capable de fonder juridiquement ses actes. Les tribunaux ordinaires, garants traditionnels des droits, sont perçus comme un intermédiaire entre le citoyen et l'Etat, chargé de protéger les droits et libertés individuels par l'examen minutieux de l'activité des organes administratifs, prompt à sanctionner l'abus des pouvoirs fixés par la loi, sur le fond et dans la forme, et appliquant avec diligence les principes d'une administration juste.

L'indépendance du pouvoir judiciaire est une condition indispensable d'une société libre, respectueuse de la prééminence du droit. Il s'ensuit que l'exercice de la fonction judiciaire doit être libre de toute ingérence de l'exécutif ou du législatif. Cela ne veut pas dire que le juge puisse agir de manière arbitraire. L'indépendance du judiciaire suppose que la législation prévoit la rémunération appropriée des magistrats et le droit, pour le juge, à ce que son salaire ne soit pas modifié à son désavantage au cours de son mandat. Il faut également que des règles fixent les conditions de nomination et de révocation des juges et celles de leur affectation à d'autres fonctions judiciaires.

Comme on l'a déjà indiqué, les tribunaux exercent, à l'égard de la surveillance secrète, un rôle inhérent de supervision, consistant à veiller à ce que tous les fonctionnaires agissent dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés et conformément à la loi.

Les personnes qui s'estiment lésées dans leurs droits par des actes (ou omissions) des organes de sécurité peuvent généralement chercher à obtenir réparation devant les tribunaux ou autres organes judiciaires. Le droit aux recours judiciaires peut être garanti par la Constitution (comme dans le cas de l'article 16, amendé en 1995, de la Constitution finlandaise qui reconnaît à toute personne le droit qu'une décision concernant ses droits et obligations soit soumise à l'examen d'un tribunal ou d'un autre organe judiciaire indépendant). Dans une très large mesure, des garanties figurent aussi dans les accords internationaux, notamment à l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme («Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leur fonction officielle.»).

Outre les garanties constitutionnelles et internationales, les recours judiciaires sont généralement réglementés par la législation ordinaire qui va souvent plus loin que ces garanties.

La législation peut prévoir que les organes de sécurité intérieure sont soumis au contrôle d'organes spécialement établis (instances de recours en cas de plainte contre les organes de sécurité intérieure, par exemple en Irlande, et au Royaume-Uni suivant les dispositions de la loi de 1985 sur l'interception des communications et de la loi de 1989 sur le service de sécurité). Ces organes spécialisés doivent avoir le droit reconnu de prononcer des décisions exécutoires et non pas seulement de soumettre des recommandations à l'exécutif. Ils doivent être distincts et autonomes par rapport à l'exécutif, agir suivant leur propre jugement individuel et n'être soumis à la direction ou au contrôle d'aucune personne ou autorité, afin d'assurer une réparation effective à la partie lésée. Un service dirigé par un juge/magistrat et jouissant des garanties ci-dessus offre certainement un recours approprié à la partie lésée.

En l'absence de tels organes spécialisés, les règles générales de contestation des actions (et

omissions) administratives doivent s'appliquer. Les plaintes doivent être adressées aux tribunaux, puisque la protection des droits de l'homme est considérée unanimement comme essentielle à l'existence et à la survie mêmes d'un Etat démocratique. Dans beaucoup de pays, les droits et libertés fondamentaux du citoyen sont énoncés aujourd'hui dans une charte dont le respect est assuré par les tribunaux nationaux; si le pays est un Etat partie à la Convention européenne des Droits de l'Homme et a reconnu la juridiction obligatoire de la Cour européenne, le citoyen jouit également de l'ultime protection supplémentaire des organes de contrôle de la Convention, c'est-à-dire la Commission et la Cour des Droits de l'Homme.

Force est de reconnaître que certaines limitations peuvent s'appliquer à l'étendue du contrôle judiciaire sur les activités des services de sécurité intérieure. Il faut toutefois distinguer deux types de contrôle. Le premier regroupe les contrôles propres à l'examen judiciaire des actes ou décisions de ces services qui ont déjà été exécutés et qui se prêtent donc à une appréciation de leur légitimité ou de leur constitutionnalité. Il faut trouver, dans ce domaine, l'équilibre qui s'impose entre les intérêts de l'individu et ceux de la société tout entière. Le principe de proportionnalité doit s'appliquer pour évaluer si un acte particulier susceptible de porter atteinte aux droits du citoyen individuel pourrait être justifié et acceptable dans une société démocratique parce qu'il serait une mesure nécessaire pour assurer la prééminence du droit. Le principe de base devrait être également que les tribunaux doivent avoir compétence pour déterminer si les actions contestées relevaient effectivement des pouvoirs et des fonctions des services de sécurité intérieure tels qu'ils sont prévus par la loi. Dans les limites fixées par la loi, le tribunal doit avoir le droit de décider si l'individu a été victime d'un harcèlement illégal ou d'un abus du pouvoir d'appréciation de l'administration en la matière. L'examen judiciaire des actes de l'exécutif, même avec les garanties appropriées qui sont essentielles dans les circonstances considérées pour assurer l'intégrité de l'Etat, ne doit pas être exclu sans motif légitime.

Le second type de contrôle porte sur l'obligation faite aux services de sécurité intérieure d'obtenir l'autorisation d'un tribunal ou d'un autre organe spécialisé avant d'entreprendre des actions qui pourraient être interprétées comme une infraction aux droits et libertés fondamentaux des individus ou comme une menace pour ces mêmes droits et libertés. Le terme «individu» englobe ici les particuliers et les personnes morales telles que les partis politiques et les sociétés commerciales. Dans ce domaine également, le même principe de proportionnalité s'applique.

Toutefois, les services de sécurité accomplissent un travail d'une nature particulière dans la mesure où un grand nombre des actions qu'ils mènent sont exécutées clandestinement, si bien que la personne qui en est l'objet n'a souvent pas conscience de leur intervention. Il est donc inopérant, en pratique, de s'en remettre à un contrôle judiciaire déclenché à l'initiative de la personne qui est l'objet d'une opération des services de sécurité. Or, un tel contrôle judiciaire pourrait être considéré comme une garantie essentielle des droits de l'individu et il pourrait donc être souhaitable de faire une recommandation tendant à ce que les opérations des services de sécurité qui comprennent des atteintes aux droits et libertés protégés par la Constitution ou par la Convention européenne des Droits de l'Homme ne puissent être exécutées que sous contrôle judiciaire.

Il convient de préciser que l'on ne parle pas ici d'une situation dans laquelle il existe une urgence publique, effective ou résultant d'une menace. Dans de telles circonstances, en effet, d'autres considérations pourraient entrer en jeu (voir, par exemple, les publications de la Commission européenne pour la démocratie par le droit dans ce domaine, dans sa série *Science et technique de la démocratie*, n° 12 et 17). Au contraire, la situation envisagée ici est celle des opérations des services de sécurité intérieure dans des conditions normales où les événements pourraient, certes, être très graves et constituer une menace pour la prééminence du droit et les institutions démocratiques mais ne vont pas jusqu'à créer une urgence publique.

Les fonctionnaires des services de sécurité qui contreviennent à leurs devoirs officiels sont, en règle générale, passibles d'une sanction pénale ou disciplinaire. L'Etat peut aussi être condamné à indemniser les personnes dont les droits ont été violés.

2. Contrôle par les organes non judiciaires

Les services de sécurité intérieure sont normalement supervisés par les autorités dont ils relèvent, c'est-à-dire, au plus haut niveau, par le ministre compétent ou même par le Premier Ministre ou le Chef de l'Etat. La supervision comporte souvent la soumission de rapports réguliers par les services de sécurité. Elle peut aussi s'exercer par l'exigence d'une autorisation émanant d'un niveau supérieur pour l'ouverture des enquêtes dans les cas individuels.

Il s'ajoute souvent à ce contrôle hiérarchique une supervision de nature parlementaire. Dans beaucoup de pays, des commissions parlementaires ont été créées spécialement pour superviser les organes de sécurité intérieure. Des rapports réguliers sont soumis à la commission qui a en outre le droit d'obtenir toute information qu'elle demande et d'exprimer son avis sur les activités des organes de sécurité (en Italie, la commission ne peut cependant pas recevoir de renseignements sur les opérations en cours; au contraire, en Allemagne, la commission parlementaire de contrôle doit être informée de toute interception de communications postales et téléphoniques et de tous autres cas de rassemblement d'information par des moyens secrets). La commission n'est toutefois pas un supérieur hiérarchique des organes de sécurité et ne peut donc pas leur donner d'ordres.

En l'absence d'une commission spécialisée, le Parlement ou ses commissions compétentes peuvent débattre des questions de sécurité intérieure sur la base des rapports réguliers du Gouvernement ou à l'occasion des questions posées par les députés, de même qu'au cours du débat budgétaire annuel. En Suède, le Conseil d'Administration du Bureau national de police, qui dirige toute l'organisation de la police civile, y compris les services de sécurité, comprend un certain nombre de membres n'appartenant pas aux services de police, qui sont généralement des députés au Parlement siégeant à la Commission de la justice. Un système analogue existe pour les renseignements militaires, à la différence que les membres non professionnels sont habituellement élus parmi les membres de la Commission de la défense du Parlement.

Divers autres organes plus ou moins indépendants peuvent aussi avoir le droit, ou même l'obligation, d'exercer une surveillance sur les organes de sécurité. C'est le cas notamment pour les médiateurs parlementaires désormais largement répandus, qui sont chargés, en général, de veiller au respect de la légalité par l'administration. Le Médiateur peut agir de sa propre initiative ou être saisi par les particuliers (ou les sociétés, etc.). Le Médiateur peut faire des inspections, demander des explications, adresser des remontrances aux fonctionnaires ou engager des poursuites contre eux, soumettre des rapports au Parlement, etc. Il ne peut toutefois

ni donner des ordres aux organes officiels ni rectifier leurs actions.

Outre les médiateurs parlementaires dotés d'une compétence générale, il existe parfois des médiateurs spécialisés, compétents à l'égard des organes de sécurité intérieure, par exemple des médiateurs pour le respect de la vie privée ou pour la protection des données. Dans certains pays (Suède, Finlande), outre le médiateur élu par le Parlement, un haut dignitaire de l'Etat (le Ministre de la justice) exerce des compétences qui recouvrent plus ou moins celles du médiateur. Les pays qui n'ont pas de médiateur parlementaire confient parfois une mission similaire à un membre du Gouvernement ou à une autre autorité (le Bureau du Procureur de la République au Bélarus, le Ministre de la Justice en Estonie, le Procureur général de la Confédération helvétique).

Les principales règles régissant l'organisation, le fonctionnement, la compétence et les fonctions des organes de l'Etat au plus haut niveau sont normalement énoncées dans la Constitution. Tel est généralement le cas aussi pour le médiateur parlementaire (et pour le ministre de la justice). La supervision des organes de sécurité intérieure par les plus hautes autorités de l'Etat est donc réglée par ces grandes normes constitutionnelles, quand bien même elles ne mentionnent pas expressément les organes de sécurité intérieure. Les règles plus détaillées, dont les dispositions sur les médiateurs spécialisés (protection de la vie privée, etc.), relèvent principalement de la législation ordinaire (bien qu'il n'y ait en Belgique aucune législation parlementaire sur les services de sécurité intérieure proprement dits, une «loi organique» contient des dispositions sur la Commission parlementaire permanente sur les services de renseignement).

B. Autres relations

1. Services rendus aux autres organes de l'Etat

Les organes de sécurité intérieure peuvent fournir aux autres organes de l'Etat des services semblables à ceux que les organes de sécurité rendent aux entreprises privées ou aux particuliers. Dans ce cas, les services exécutés pour les organes de l'Etat ne semblent pas soulever de problèmes particuliers.

Parfois, cependant, les organes de l'Etat ont aussi accès à des services qui ne sont pas fournis aux personnes ou entités privées. Il se pose alors des problèmes qui sont semblables à ceux que soulèvent les services exécutés sur ordres supérieurs (voir plus haut la section I.E). Il serait toutefois plus simple d'attribuer aux organes de sécurité intérieure eux-mêmes la responsabilité de distinguer entre les services rendus pour la protection des intérêts nationaux essentiels et les services pour lesquels les organes de l'Etat ne doivent bénéficier d'aucun privilège.

2. Services reçus des autres organes de l'Etat

Là encore, les problèmes qui se posent concernent les services qui ne peuvent pas être rendus aux personnes ou entités privées. Comme indiqué plus haut, dans certains pays, les organes de sécurité intérieure n'exercent aucune fonction de prévention ni de répression. En outre, lorsque les organes de sécurité ont le pouvoir d'agir par eux-mêmes, ils ont parfois aussi la faculté de demander à la police ordinaire d'arrêter et de détenir un suspect ou de perquisitionner dans un logement, par exemple. La demande émanant de l'organe de sécurité ne doit ni étendre ni restreindre les pouvoirs ou la responsabilité de la police ordinaire. En Allemagne, les services de sécurité ne peuvent pas demander la coopération de la police ordinaire pour prendre des mesures

qu'ils ne sont pas eux-mêmes autorisés à prendre. Une fois informée par les services de sécurité allemands, la police ne peut agir que si elle estime que les renseignements qui lui ont été donnés justifient son intervention. Toutefois, dans les pays où il n'existe pas de dispositions aussi précises, il pourrait être déraisonnable d'exiger, surtout dans les situations d'urgence, que le bien-fondé de la demande soit démontré en détail à l'intention de la police ordinaire.

Les organes de sécurité peuvent avoir besoin d'obtenir des renseignements non seulement de la police ordinaire mais aussi de nombreux autres organes publics. Il est possible que des renseignements soient demandés par un organe de sécurité mais il peut arriver aussi que l'autre organe fournisse des renseignements de sa propre initiative. En principe, les restrictions prévues par la législation sur la protection des données ou sur la vie privée s'appliquent également à la communication de renseignements aux organes de sécurité intérieure. Afin de remplir leur mission de protection des intérêts nationaux essentiels, les organes de sécurité peuvent avoir besoin d'un accès privilégié à des renseignements protégés. Les privilèges correspondants doivent, bien entendu, reposer sur une base juridique et, dans la mesure où les restrictions de l'accès aux renseignements sont établies par la Constitution ou par un accord international, les privilèges en question doivent avoir eux aussi une base juridique équivalente, prévue par la Constitution ou un accord (être nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt, par exemple, de la sécurité de l'Etat, comme le prévoit la Convention européenne pour la protection des individus dans le domaine du traitement automatique des données personnelles). Les auteurs des textes sur les privilèges doivent tenir compte du risque d'un usage abusif de l'information par les partis politiques ou à d'autres fins non privilégiées.

3. Les autres organes de l'Etat pris pour cibles

Les organes de sécurité intérieure ou leurs agents estiment parfois qu'ils ont le devoir ou le droit de recueillir, de conserver et de traiter des renseignements sur les opinions, les activités et les allées et venues des autres organes de l'Etat et de leurs membres et agents. Un exemple extrême est donné dans l'étude de Barbara Forbes : un ambassadeur suédois (ancien ministre du Gouvernement), qui présidait une commission du Gouvernement chargée d'enquêter sur les activités de la police de sécurité suédoise a trouvé des raisons suffisantes de penser qu'il était lui-même, au même moment, l'objet d'une surveillance secrète de la part de la police de sécurité. La surveillance des personnes qui appartiennent aux organes de l'Etat est un sujet plus délicat que la surveillance des individus en général. Les organes de sécurité ou les personnes ou autorités qui agissent par leur intermédiaire peuvent tenter (ou paraître tenter) d'exercer une influence sur l'action des autres organes de l'Etat soit en utilisant directement les renseignements recueillis, soit en utilisant les opérations de surveillance comme un moyen d'intimider ou de harceler les personnes en question.

Cependant, il n'est pas impossible que de hauts responsables publics agissent comme espions pour des puissances étrangères et que des parlementaires ou membres de commissions officielles préparent et exécutent des actes violents, voire révolutionnaires. Il faut que les organes de sécurité puissent découvrir ces tendances et y parer sans, toutefois, prendre des mesures qui entravent (ou même paraissent entraver) le jeu nécessaire des différentes forces politiques démocratiques ou le fonctionnement normal des organes de l'Etat. Il faudra éventuellement une législation détaillée pour établir un équilibre correct. Le principal est probablement que les organes de sécurité eux-mêmes respectent la société démocratique et la servent impartialement comme un ensemble; cependant, des dispositions juridiques appropriées

peuvent contribuer à créer et à préserver un tel esprit démocratique au sein du service de sécurité intérieure.

III. L'individu face aux services de sécurité intérieure

A. Introduction

Il convient d'examiner d'emblée quelles restrictions doivent s'appliquer en principe aux activités des services de sécurité intérieure (quel que soit leur cadre d'organisation particulier dans les différents pays) afin d'assurer le minimum nécessaire de respect des droits fondamentaux de l'homme. Il est admis que, par définition, un service de sécurité intérieure doit normalement, dans ses activités légitimes, exercer un certain contrôle à l'intérieur des limites territoriales du pays afin d'assurer la *sécurité* de ses citoyens dans divers domaines comme la stabilité politique et économique et la prééminence du droit. Il est reconnu également que ces activités, même lorsqu'elles sont légitimes, peuvent parfois être menées en dehors des contrôles généralement admis des autres organes constitutionnels (législatifs ou judiciaires) et qu'en conséquence, l'individu n'aura pas toujours la possibilité absolument garantie de s'opposer à ces activités ou d'y résister et de chercher à s'en protéger. Il doit être totalement exclu qu'une personne ou une autorité puisse être autorisée à se placer au-dessus des lois ou à violer librement les droits et libertés fondamentaux. Les exceptions et restrictions dans l'intérêt du bien commun de la société ne peuvent être tolérées que dans les limites acceptées dans les sociétés démocratiques telles qu'elles s'expriment dans les conventions internationales et sous réserve d'un examen et d'un contrôle stricts par les organes appropriés.

Il va sans dire que tous les pays qui ont signé la Convention européenne des Droits de l'Homme et qui reconnaissent la juridiction de la Cour européenne ont l'obligation de suivre les principes énoncés dans la Convention et dans les décisions de ses organes. Il est clair également que les législations et réglementations de ces pays applicables aux services de sécurité intérieure sont soumises à la juridiction de la Cour qui a pleine compétence pour décider si, dans les cas d'espèces portés devant elles, la loi est telle qu'elle assure sans défaillance le degré minimum de protection juridique garanti aux citoyens en vertu de la prééminence du droit dans une société démocratique. Cette circonstance peut, en elle-même, être considérée comme une garantie judiciaire exerçable contre les insuffisances de la législation nationale ou l'ingérence arbitraire.

La question de la conformité au droit de la législation instituant les services de sécurité intérieure dans différents pays parties à la Convention européenne a été examinée à plusieurs reprises par la Cour et la Commission européennes. Dans l'affaire *Klaus et consorts c. Allemagne*, «l'ingérence» de l'Etat a été jugée conforme au droit au motif que la loi, non seulement définissait précisément les fins auxquelles l'Etat pouvait imposer des mesures restrictives, mais aussi exigeait que toute mesure individuelle de surveillance respecte les conditions et procédures strictes prévues par la loi elle-même. D'autres décisions ont insisté sur le principe selon lequel l'action de l'Etat à travers ses services de sécurité intérieure doit être proportionnée au but légitime et conforme au droit de l'Etat de pratiquer la surveillance des éléments subversifs, à la nécessité de garanties adéquates et effectives contre les abus, à l'obligation de donner aux citoyens une explication adéquate des circonstances dans lesquelles, et des conditions auxquelles, les pouvoirs publics sont autorisés et habilités à recourir à une atteinte secrète et potentiellement dangereuse au droit au respect de la vie et de la correspondance, et doit respecter la nécessité de donner à l'individu une protection adéquate

contre les atteintes arbitraires.

B. Le droit à la vie privée

La «vie privée» de l'individu est, de toute évidence, un domaine menacé par les activités particulières des services de sécurité intérieure. La notion de «vie privée» s'entend ici au sens le plus large, englobant la pleine jouissance de la vie sous ses divers aspects. Il est bon d'examiner ce sujet en détail pour être mieux à même de dégager des recommandations qui pourraient être faites sur la relation entre les services de sécurité intérieure et les autres ordres constitutionnels.

Plus précisément, de nombreux types d'activités de police, comme les visites domiciliaires et les écoutes téléphoniques, mettent en jeu des règles fondamentales sur la protection de la vie privée dont certaines figurent même dans la Constitution du pays considéré ou dans les accords internationaux, par exemple dans la Convention européenne de 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Ces règles constitutionnelles et internationales seront évidemment respectées lorsque les règles législatives ou d'autres dispositions de rang inférieur seront adoptées; de même, en général, les règles constitutionnelles, internationales ou de rang inférieur seront appliquées également aux opérations des organes de sécurité intérieure. Les textes peuvent aussi établir des dérogations en faveur des opérations de sécurité intérieure. Il est rare, cependant, que de telles dérogations prévues par les textes constitutionnels ou internationaux accordent directement des privilèges aux organes de sécurité intérieure. Il est plus fréquent, en effet, que les exceptions prévues par les règles constitutionnelles ou internationales soient précisées dans la législation ordinaire (ou les décrets de l'exécutif, etc., selon le cas) pour être ensuite appliquées par les organes de sécurité intérieure. En outre, ces autorisations peuvent être étroitement limitées. La Convention européenne qui vient d'être mentionnée exige non seulement que toute dérogation soit prévue par la loi mais aussi que la dérogation soit une mesure nécessaire dans une société démocratique à la protection de la sécurité de l'Etat, à la sûreté publique, aux intérêts monétaires de l'Etat ou à la répression des infractions pénales.

Le principe d'un droit à la vie privée a sa source dans un célèbre article publié en 1890 par Warren et Brandeis (*The Right to Privacy*, 4 Harv. Law Rev. 192). S'inspirant principalement du droit de la propriété intellectuelle, ces auteurs écrivaient :

«dans les tous premiers temps, le droit n'offrait un recours qu'en cas d'atteinte physique à la vie et aux biens, de violation vi et armis. Dès lors, le «droit de vivre» ne servait qu'à protéger le sujet des coups et blessures sous leurs diverses formes; la liberté s'entendait comme l'absence de contrainte effective; le droit de propriété garantissait à l'individu ses terres et son cheptel. Plus tard vint une reconnaissance de la nature spirituelle de l'homme, de ses sentiments et de son intellect. L'étendue de ces droits légalement reconnus s'élargit progressivement; de nos jours, le droit à la vie signifie le droit de jouir de la vie : le droit d'être laissé en paix, le droit à la liberté garantissant l'exercice de vastes privilèges civils; quant à la notion de «bien», elle englobe désormais toute forme de possession, tangible et intangible».

Selon l'article 8(1) de la Convention européenne :

«Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance».

Cet article dérive de l'article 12 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948) rédigé comme suit :

«Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes».

Au fil du temps, diverses tentatives ont été faites pour donner une définition juridique globale de ce droit. Ainsi, la Conférence nordique des juristes sur le droit à la vie privée (mai 1967) a défini le droit à la vie privée comme le droit de vivre en paix sa vie privée avec le moins d'ingérences possible. La Conférence a précisé cette définition en considérant que le droit à la vie privée signifie :

Le droit de l'individu de vivre sa vie en étant protégé contre :

- a) les atteintes à sa vie privée et familiale et à son domicile;
- b) les atteintes à son intégrité physique ou mentale ou à sa liberté morale ou intellectuelle;
- c) les atteintes à son honneur et à sa réputation;
- d) la projection d'une image fausse;
- e) la divulgation de faits embarrassants non pertinents se rapportant à sa vie privée;
- f) l'usage de son nom, de son identité ou de sa ressemblance;
- g) l'espionnage, l'indiscrétion, la surveillance et le harcèlement;
- h) les atteintes à sa correspondance;
- i) le détournement de ses communications privées, écrites ou orales;
- j) la divulgation de renseignements donnés ou reçus par lui dans des conditions de confiance professionnelle.

Une définition plus récente figure dans la Déclaration concernant les moyens d'information de masse et les Droits de l'Homme (Résolution 428 [1970] de l'Assemblée consultative (parlementaire) du Conseil de l'Europe), selon laquelle le droit à la vie privée consiste essentiellement dans le droit de vivre sa vie avec un minimum d'atteintes. Il concerne la vie privée, familiale et le domicile, l'intégrité physique et morale, l'honneur et la réputation, la protection contre la diffusion d'une image fausse, l'interdiction de révéler des faits non pertinents et embarrassants, la publication non autorisée de photographies privées et la protection contre la divulgation des renseignements donnés ou reçus par l'individu à titre confidentiel.

Malgré tout, l'Etat, responsable d'un vaste champ de réglementation, éprouve constamment le besoin de recueillir, de suivre et d'évaluer des renseignements. En fait, l'activité des services de sécurité intérieure est une garantie du maintien en existence de l'Etat lui-même et de la préservation de la vie en société démocratiquement réglementée. Ces services ont aussi pour mission de protéger le bien-être économique du pays contre les menaces résultant des actions et intentions des personnes.

Le but de ces services doit être également de protéger contre l'espionnage, le terrorisme et le sabotage éventuels de la part des puissances étrangères, d'enquêter sur les actions qui cherchent à saper la démocratie et de surveiller secrètement les éléments subversifs à l'œuvre sous la juridiction d'un pays.

Toutefois, les libertés ci-dessus ne peuvent pas être garanties correctement si les activités de surveillance de sécurité intérieure peuvent s'exercer à la discrétion absolue de l'exécutif. Il est avéré que l'existence d'un pouvoir d'appréciation de l'exécutif échappant à tout contrôle peut parfaitement conduire à exercer une pression pour obtenir des preuves contre une personne, au mépris de la protection contre les atteintes à la vie privée. En conséquence, les services ne peuvent pas fonctionner sans contrôle. Dans divers cas, les services de sécurité ont tenté aussi d'influer sur les événements politiques dans les pays où ils opèrent.

Il convient de souligner que les libertés et droits fondamentaux des individus ne peuvent pas être protégés correctement si les actes des institutions ici considérées échappent au contrôle des tribunaux. En outre, la réglementation des services de sécurité intérieure ne peut avoir d'efficacité qu'à travers une législation expresse. Si la situation est réglementée par la pratique administrative, aussi respectée qu'elle puisse être, jamais les garanties exigées par le droit ne pourront être assurées. Comme toute pratique administrative, en effet, elle peut être modifiée à tout moment et, dans ces conditions, la transparence quant à l'étendue et aux modalités de l'exercice du pouvoir d'appréciation par les autorités fait bien évidemment défaut.

L'adoption d'une législation donnera aux citoyens une indication correcte des circonstances et conditions dans lesquelles une telle surveillance est admissible. Les textes devront aussi décrire l'étendue du pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif et ses modalités d'exercice, afin d'offrir une protection contre l'ingérence arbitraire. Au Royaume-Uni, antérieurement à la loi de 1989 sur le service de sécurité qui a, pour la première fois, légitimé les activités des services de sécurité, la position à ce sujet relevait de la *common law*. Il était alors fermement admis que le recours le plus efficace était d'entreprendre une requête en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

En confiant à des juges ou magistrats, dont l'indépendance et l'impartialité seraient garanties

par la Constitution, la charge d'enquêter sur les activités des services de sécurité et de contrôler ces activités, il est possible d'assurer que ces organes n'abusent pas des pouvoirs qui leur sont conférés (l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant de l'exécutif est un élément central de la prééminence du droit). Ainsi, dans l'affaire *United States versus United States District Court* [1972], la Cour suprême des Etats-Unis a déclaré illégales certaines écoutes téléphoniques qui avaient été approuvées seulement par le Procureur général. La cour a estimé que les libertés garanties par la Constitution ne peuvent pas être protégées adéquatement si les opérations de surveillance de sécurité intérieure sont menées à la seule discrétion de l'exécutif. En outre, le responsable du service est tenu d'établir un rapport annuel sur les activités de son organisation, avec copie transmise au Parlement.

Cependant, lorsque les enquêtes à mener intéressent les relations étrangères, des considérations différentes interviennent de la part de l'exécutif.

Dans les cas concernant les écoutes téléphoniques, la sonorisation et la surveillance visuelle comportant, par exemple, l'installation d'appareils électroniques et l'emploi de caméras vidéo pour observer les activités des personnes dans des lieux privés, l'introduction d'une législation expresse assurerait que, tout en disposant des outils nécessaires à leur mission, les services de sécurité n'outrepassent pas leurs pouvoirs. S'il est admis que l'Etat doit posséder des pouvoirs d'interception pour recueillir des renseignements sur la grande criminalité et le terrorisme, ces pouvoirs ne doivent cependant pas être illimités. La création d'une institution distincte et séparée de la branche exécutive procurerait les garanties suivantes:

- a) quiconque a des raisons de croire que ses communications ont été interceptées peut s'adresser à cette autorité pour remédier à la situation et demander une enquête sur les interceptions non autorisées;
- b) le juge/magistrat chargé de l'enquête devrait avoir la garantie d'un plein accès à l'information et être ainsi mis en mesure d'apprécier si l'ordre de procéder à l'interception était justifié ou abusif.
- c) le juge/magistrat pourrait émettre des injonctions sur la manière d'utiliser les informations interceptées et prendre ainsi des dispositions déterminant dans quelle mesure les renseignements seront divulgués, le nombre de personnes à qui ils seront divulgués, dans quelle mesure il en sera établi des copies et le nombre de copies faites.
- d) les copies des documents sont détruites dès que la conservation de ces documents n'est plus nécessaire aux fins auxquelles les documents ont été établis.
- e) le service fait l'objet d'un examen permanent et une disposition pourrait être introduite pour prévoir qu'un rapport annuel doit être rédigé et soumis au Parlement.

Une proposition intéressante a été faite au Royaume-Uni par la Commission royale sur la procédure pénale qui a recommandé, en 1981, qu'aucune autorisation d'écoute téléphonique ne soit délivrée tant qu'un procureur officiel agissant au nom de la personne soupçonnée non avisée n'a pas eu la possibilité d'examiner et de contester devant un tribunal les motifs de la demande d'interception des communications. Toutefois, une telle proposition pourrait ne pas être applicable dans le cas des interceptions intéressant la sécurité nationale.

La délivrance des autorisations d'interception par les tribunaux aurait aussi l'avantage d'écarter toute objection à l'utilisation des transcriptions comme moyens de preuves recevables dans une procédure pénale. L'expérience des Etats-Unis montre que ce type de preuve peut être capital pour obtenir la condamnation des auteurs de «*délits d'initié*».

Une autre recommandation tend à ce qu'une écoute téléphonique ne soit mise en place que si le juge/magistrat est convaincu qu'il existe un danger imminent de *crime grave* et que des méthodes d'enquête plus ordinaires auraient peu de chances de réussir. Les textes devraient aussi préciser que les transcriptions doivent être remises en premier lieu au juge/magistrat, lequel porte ensuite à la connaissance des services les passages qu'il juge pertinents pour les enquêtes en cours. Une fois les enquêtes terminées, la destruction des transcriptions pourrait être ordonnée.

Assurément, il ne suffirait pas d'établir des pouvoirs administratifs illimités dans une loi en bonne et due forme pour respecter du même coup les principes mentionnés plus haut. Ainsi, à la suite de l'arrêt rendu dans l'affaire *Malone c. Royaume-Uni* (1984), les autorités britanniques ont adopté la loi de 1985 sur l'interception des communications qui établit une base légale pour les écoutes téléphoniques moyennant l'autorisation du Secrétaire d'Etat à l'intérieur. La loi institue en outre des mécanismes de contrôle du pouvoir ainsi conféré mais n'attribue malheureusement aucun rôle aux tribunaux dans cette procédure. Toute personne peut saisir un tribunal indépendant qui statue en dernier recours, et un commissaire, juge de haut niveau, est responsable de la supervision générale des écoutes téléphoniques. Il est intéressant d'observer que dans l'affaire *Christie c. Royaume-Uni* [n° 21482/93], la Commission européenne des droits de l'homme a confirmé que le mécanisme instauré par la loi sur l'interception des communications répond aux exigences légales de forme et de fond.

Comme le déclare la décision dans l'affaire *Malone* :

«la «loi» irait à l'encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante - compte tenu du but légitime poursuivi - pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire».

Il convient de souligner que toute législation doit prévoir des garanties contre l'usage arbitraire des pouvoirs qu'elle confère. Elle doit offrir une protection appropriée, attendu que les cas dont il s'agit comportent une ingérence dans la vie privée. La législation pertinente doit fournir des réponses à des questions telles que les suivantes : quelles sont les personnes dont le téléphone peut être mis sur écoute? Pour quelles infractions? Pendant combien de temps? Comment les résultats doivent-ils être utilisés? Quels droits d'accès aux enregistrements la défense possède-t-elle? Qu'advient-il des bandes et des enregistrements après la fin de la procédure?

En outre, la législation dans ce domaine pourrait définir certaines infractions qui auraient un effet dissuasif pour protéger le droit du citoyen à la vie privée. Une disposition prévoirait notamment que commet une infraction quiconque :

- I. intercepte intentionnellement une communication en cours de transmission ou s'imisce intentionnellement dans une telle communication;

- II. divulgue le contenu de toute communication qui a été interceptée en cours de transmission lorsque l'auteur de l'infraction sait que ce contenu a été obtenu illégalement.

L'exercice de poursuites contre les agents des services de sécurité en cas d'abus des pouvoirs qui leur sont conférés serait prévu également.

Il faut aussi réglementer l'obtention et la diffusion, par les services secrets, des renseignements concernant les individus. Il est inévitable d'aborder le problème des atteintes à la vie privée de la personne par le rassemblement secret de renseignements à son sujet de la part d'organisations qui ne possèdent pas de pouvoirs légaux ni même d'existence juridique et dont le comportement ne peut parfois même pas faire l'objet d'un recours. Il existe des cas connus où des renseignements de ce type ont été rassemblés dans le but de porter atteinte à des carrières professionnelles. C'est ce qu'illustre l'affaire *Spycatcher* dans laquelle Peter Wright a avoué des effractions, filatures et écoutes dans tout Londres, exécutées au service du *MI5*. Il a été établi que Wright avait recueilli des renseignements privés du type envisagé ici au sujet de nombreux hommes politiques de gauche, responsables syndicaux et amis de Harold Wilson (voir *Freedom, the Individual and the Law* par Geoffrey Robertson, page 109).

La récolte de tels renseignements devrait être surveillée effectivement par une institution indépendante qui veillerait à ce que des enquêtes efficaces soient menées lorsqu'il apparaît que des particuliers ont été placés sur une liste noire. La décision de savoir si un individu doit faire l'objet d'une enquête ne devrait certainement pas appartenir exclusivement à la direction du service lui-même.

La loi devrait prévoir en outre l'interdiction, pour tout service de sécurité, d'agir d'aucune manière pour favoriser les intérêts d'un parti politique.

Bien entendu, des mesures de sécurité devraient être prises contre l'accès non autorisé ou la déformation, la divulgation ou la destruction des données personnelles visées. Les autres propositions sont les suivantes :

- I. Lorsque des renseignements concernant un individu ont été recueillis et conservés à son insu, la personne devrait, si les circonstances le permettent, être informée que des renseignements sont détenus à son sujet aussitôt que les activités des services de sécurité ne risquent plus d'être gênées par cette révélation.
- II. Il devrait être interdit de rassembler des renseignements sur les personnes sur la base exclusive de leur origine raciale particulière, de leurs croyances religieuses, de leur comportement sexuel, de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à des mouvements ou organisations particuliers, à moins que leur comportement soit proscrit par la loi.
- III. La communication de données à des parties privées ne devrait être admissible qu'en vertu d'une obligation légale ou avec l'autorisation d'une autorité de surveillance.
- IV. Une autorité de surveillance ou un autre organe indépendant devrait veiller à ce que seul le personnel expressément autorisé ait accès aux terminaux contenant l'information, et à ce que la communication des données soit dûment autorisée.

- V. Des examens périodiques de tous les dossiers devraient avoir lieu pour assurer qu'ils sont tenus à jour et ne contiennent aucun renseignement superflu ou inexact.
- VI. La transmission des données à d'autres organes devrait être réglementée par des dispositions expresses, par exemple lorsque la communication est nécessaire afin de prévenir un danger grave et imminent.

Les exemples ci-dessus de restrictions imposées aux activités des services de sécurité intérieure nécessitent, de toute évidence, une certaine forme de contrôle exercée par d'autres organes constitutionnels. Aussi est-il souhaitable de créer une commission chargée d'un pouvoir de supervision avec un contrôle judiciaire en dernier recours en cas de contestation émanant d'une personne au sujet des renseignements détenus par les services de sécurité.

La législation devrait assurer, avec certaines réserves, l'accès du public à ces renseignements. Une mesure de ce type :

- I. évite toute mise en cause directe de la bonne foi de l'administration;
- II. permet de remédier au déséquilibre entre l'Etat et l'organisation privée;
- III. est essentiellement démocratique : le public doit avoir le droit d'être informé de la détention de renseignements du type visé.

Si l'exercice de ce droit d'accès permet de découvrir que les renseignements récoltés sont inexacts, non pertinents ou excessifs, il devrait alors être assuré (éventuellement par l'intermédiaire de l'autorité de supervision) que le dossier pertinent soit mis en ordre, ce qui peut être fait en effaçant des données inexactes ou en rectifiant les renseignements de telle sorte qu'ils correspondent à la situation correcte.

Une autre proposition tend à ce que les renseignements ne soient pas rendus accessibles au public en général et que la personne qui demande d'y avoir accès soit tenue de prouver un intérêt exprès à leur égard.

Conclusion

L'avis de la Commission de Venise a été sollicité au sujet des relations *constitutionnelles* entre les services de sécurité intérieure et les autres organes de l'Etat. Très peu de règles constitutionnelles réglementent expressément les relations entre les services de sécurité intérieure et les autres organes de l'Etat. Toutefois, ces relations subissent l'influence des règles constitutionnelles sur l'organisation et le fonctionnement des organes de l'Etat au plus haut niveau, règles qui déterminent comment et par qui l'organisation, le fonctionnement et les pouvoirs des organes de gouvernement, y compris les organes de sécurité, sont établis; elles subissent de même l'influence des règles constitutionnelles sur les droits fondamentaux et les droits de l'homme, lesquelles restreignent la faculté, pour les organes suprêmes de l'Etat, d'accorder des pouvoirs aux autres organes, y compris donc les organes de sécurité. Dans ce dernier domaine, spécialement, les règles constitutionnelles sont, dans une vaste mesure, complétées et renforcées par les accords internationaux et par le régime des organes internationaux qui contrôlent l'application de ces accords.

Quelle que soit l'influence des règles constitutionnelles et internationales (le plus souvent de portée générale), les dispositions plus détaillées de la législation ordinaire (et «organique») et des réglementations gouvernementales et administratives sur l'organisation, le fonctionnement et les pouvoirs des services de sécurité intérieure ont une importance fondamentale pour permettre aux services d'exercer leurs tâches de manière efficace tout en étant soumis aux impératifs de la loi et en respectant l'intégrité démocratique de toutes les personnes.

Les conclusions détaillées ci-après peuvent être tirées des considérations qui précèdent :

- a) Il est reconnu qu'un service de sécurité intérieure a pour but la protection de l'Etat et que ce service, de par sa nature et la portée de son action, doit souvent agir en dehors des normes acceptées d'une force de police ordinaire.
- b) Un tel service peut être conçu comme un organe autonome et un organe constitutionnel distinct ou comme une branche de l'exécutif qui est directement responsable devant un ministre ou une commission spécialisée. Dans tous les cas, cependant, les services de sécurité intérieure doivent être tenus de rendre compte de leurs actions conformément aux dispositions de la loi qui les réglemente.
- c) Bien que le service de sécurité intérieure doive disposer de l'espace qui convient pour opérer efficacement et des moyens nécessaires pour obtenir des résultats, même si ces moyens ne sont pas orthodoxes, le consensus devrait être que ces services doivent être légitimés dans le sens où leur rôle, leurs fonctions, leurs pouvoirs et leurs obligations doivent être définis et délimités clairement par la législation qui les institue ou par la Constitution.
- d) Il serait préférable que les règles concernant les services de sécurité soient énoncées dans la Constitution ou du moins, dans des lois émanant du Parlement. Il est absolument essentiel, toutefois :
 - que les normes concernant les services de sécurité intérieure soient aussi claires et concises que possible afin que les tâches que ces services peuvent entreprendre légalement soient définies clairement;
 - que la législation se rapportant aux services de sécurité intérieure soit conforme à la Constitution et aux obligations internationales de l'Etat, et en particulier aux règles qui protègent les droits de l'homme.
- e) Il ne devrait être autorisé de garder secrètes les normes applicables aux services de sécurité intérieure que dans la mesure strictement nécessaire.
- f) Le budget des services de sécurité intérieure devrait être soumis à un contrôle parlementaire. Comme le budget de ces services n'est souvent guère spécifique et peut parfois même être totalement dissimulé dans le budget de la branche de l'exécutif responsable du service de sécurité, il conviendrait qu'au moins le membre du Gouvernement responsable des services de sécurité intérieure soit responsable du budget attribué aux services de sécurité.
- g) Les services de sécurité intérieure ne devraient agir que dans l'intérêt national et non pas

en faveur du parti au pouvoir ni d'aucun autre parti ou institution. Ils ne devraient pas être utilisés comme un moyen d'oppression ou de pression indue.

- h) Il existe en Europe une base commune d'après laquelle le contrôle des services de sécurité ne peut être exclusivement interne; il semble qu'en effet, un contrôle externe s'exerce de la part de l'exécutif, du Parlement et/ou du judiciaire sous une forme ou une autre dans tous les Etats membres. Un contrôle précis, et non pas seulement général, de l'activité des services de sécurité est nécessaire.
- i) Il est impératif que ces services opèrent à l'intérieur d'une structure juridico-administrative prévoyant un contrôle adéquat de leurs activités. Alors qu'il serait irréaliste de demander, si l'on veut que leurs activités soient efficaces, qu'elles soient entièrement transparentes en tout temps, il convient cependant que les services soient responsables de leurs actes et activités à l'intérieur du cadre juridique dans lequel ils fonctionnent. Dans cette mesure, les services devraient avoir une transparence au sens où leurs actions devraient être vérifiables et soumises à contrôle pour déterminer si les services ont exercé correctement leurs fonctions et leurs pouvoirs *intra vires*. Ce contrôle doit être de type judiciaire et confié soit à une autorité judiciaire *ad hoc* soit aux tribunaux ordinaires. Tel est spécialement le cas lorsque les droits fondamentaux sont concernés.
- j) Dans l'exercice de ce contrôle judiciaire, il faut veiller attentivement à protéger l'intérêt supérieur de l'Etat, et des dispositions législatives appropriées doivent donc être prises pour assurer le caractère confidentiel, le secret, l'absence de publicité, la protection de l'information et des données conservées, la protection des témoins, etc.
- k) Afin d'éviter tout abus, une réglementation détaillée est nécessaire au sujet du pouvoir donné aux autres autorités de demander aux services de sécurité intérieure des renseignements ou d'autres services qui ne sont pas offerts aux personnes privées, physiques ou morales.
- l) Les services de sécurité intérieure ne doivent pas s'immiscer dans les activités des autres organes de l'Etat. Toutefois, la surveillance des personnes appartenant à ces organes peut être indispensable (par exemple si les personnes sont soupçonnées d'espionnage). Des règles juridiques détaillées peuvent alors être nécessaires pour établir un équilibre correct.
- m) Il est reconnu que les services de sécurité intérieure doivent disposer de la possibilité d'opérer vite, efficacement et préventivement, en rencontrant aussi peu d'obstacles que possible quant aux méthodes et aux moyens utilisables, étant entendu que leurs actions doivent être telles qu'elles assurent que les dérogations aux droits et libertés fondamentaux des personnes visées par leurs activités et enquêtes se bornent au minimum. Il n'est pas prétendu que les actions des services de sécurité intérieure doivent toujours être orthodoxes. Il est nécessaire cependant que lesdits services soient responsables de leurs actions lorsqu'elles enfreignent indûment des droits de l'homme fondamentaux ou qu'elles ont, sans justification, un effet déstabilisant sur les institutions démocratiques et la prééminence du droit.
- n) Une fois établi que les moyens non orthodoxes par lesquels les services de sécurité

intérieure doivent être autorisés à opérer peuvent avoir un tel effet négatif, il est impératif que ces mesures extraordinaires et dérogations aux droits et libertés fondamentaux soient proportionnées au danger existant. Le même principe s'applique lorsque les services de sécurité intérieure interviennent pour les besoins de la défense de l'Etat dans le processus politico-démocratique. Ces services sont seulement autorisés à intervenir de la sorte pour autant que persiste le danger que leur action est censée prévenir et par une participation minimum correspondant à la poursuite d'un but précisément défini.

Il est indéniable que des restrictions légitimes et certaines dérogations aux droits fondamentaux peuvent avoir lieu, surtout dans le domaine des renseignements concernant les relations internationales et la sécurité nationale, lorsque le bien-être même de la nation est en cause. Assurément, les mesures à cette fin doivent être proportionnées à la situation existant dans le pays concerné. Cette notion de proportionnalité est reconnue par le droit constitutionnel de pays tels que l'Allemagne, le Canada ou les Etats-Unis, de même que par le droit administratif français. Une restriction d'un droit fondamental ne sera réputée nécessaire dans une société démocratique que si, entre autres critères, elle est proportionnée au but légitime poursuivi. Si, par exemple, des mesures doivent être prises pour restreindre la liberté d'expression, l'atteinte portée à ce droit fondamental doit être nécessaire et sa gravité doit être proportionnée à celle des dommages que la restriction cherche à prévenir.