



Strasbourg, 27 octobre 2005

Etude N° 353 / 2005

CDL-AD(2005)033  
Or.angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LA RECOMMANDATION 1713(2005) DE L'APCE  
RELATIVE AU CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE  
DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ  
DANS LES ÉTATS MEMBRES**

**Adopté par la Commission de Venise  
A sa 64<sup>e</sup> session plénière,  
(Venise, 21-22 octobre 2005)**

**sur la base des commentaires de  
M. Dimitri CONSTAS (membre, Grèce)**

## I. Introduction

1. A sa 934<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 renseignements<sup>1</sup> et à la défense<sup>2</sup>.

## 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'Etat<sup>3</sup>.

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 ;

---

<sup>1</sup> Recommandation 1713(2005) de l'APCE, paragraphe 10, i.

<sup>2</sup> Paragraphe 10, iv.

<sup>3</sup> Les services de sécurité intérieurs en Europe, CDL-INF(1998)6.

- 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 ;
- 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 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'Europe<sup>4</sup>.

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 international<sup>5</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Voir, *mutatis mutandis*, le rapport de la Commission de Venise sur les fondements juridiques de la politique étrangère, CDL-INF (1998)013, III.