



Strasbourg, le 25 octobre 2022

CDL-AD(2022)036

Avis n° 1089/2022

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

COMMENTAIRES

**SUR LA SECURITE EN EUROPE FACE A DE NOUVEAUX DEFIS :
QUEL ROLE POUR LE CONSEIL DE L'EUROPE ?**

**EN VUE DE LA REPONSE DU COMITE DES MINISTRES A LA
RECOMMANDATION 2235 (2022) DE L'ASSEMBLEE
PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**Adoptés par la Commission de Venise lors de sa 132^e session
plénière (Venise, 21-22 octobre 2022)**

Sur la base des commentaires de

M. Nicos ALIVIZATOS (Membre, Grèce)

M. Iain CAMERON (Membre, Suède)

I. Introduction

1. Lors de la 1439^e réunion des Délégués des Ministres tenue le 6 juillet 2022, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé de communiquer à la Commission de Venise la [Recommandation 2235\(2022\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) intitulée « La sécurité en Europe face à de nouveaux défis : quel rôle pour le Conseil de l'Europe ? ».
2. M. Alivizatos et M. Cameron ont fait office de rapporteurs pour les commentaires de la Commission de Venise.
3. Ces commentaires ont été adoptés par la Commission de Venise lors de sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022).

II. Portée des commentaires

4. Dans sa recommandation, l'Assemblée parlementaire invite le Comité des Ministres :
 - 5.1. à mettre en place une Initiative pour la résilience démocratique qui, en s'appuyant sur les travaux des organes et des mécanismes qui existent déjà au sein du Conseil de l'Europe, suivra l'évolution de la démocratie dans les États membres et servira de base à un dialogue politique renforcé pour aider les États membres en question à faire face aux situations préoccupantes;
 - 5.2. à renforcer l'échange de meilleures pratiques dans tous les domaines liés à la démocratie et à la gouvernance démocratique;
 - 5.3. à mettre en place un mécanisme de suivi des développements relatifs à la société civile, à la liberté d'association, à la participation et à l'engagement des citoyens dans les États membres du Conseil de l'Europe;
 - 5.4. à envisager de renforcer et d'étendre les activités du Conseil de l'Europe relatives aux mesures de confiance et à la prévention des conflits, y compris dans ses dimensions de société civile et de coopération transfrontalière;
 - 5.5. à convoquer un quatrième Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, qui se pencherait notamment sur la promotion de la sécurité démocratique, sur les moyens de contrer le recul de la démocratie, sur les moyens de rajeunir la démocratie et de stimuler l'engagement des citoyens, et sur la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce du Conseil de l'Europe pour faire face aux menaces pesant sur l'État de droit, les normes démocratiques et la protection des droits de l'homme.
5. La Commission de Venise n'a pas l'intention de commenter en détail les propositions institutionnelles faites par l'Assemblée, en particulier l'établissement d'une « Initiative pour la résilience démocratique ». Toutefois, la question importante à se poser est de savoir comment, et dans quelle mesure, elles peuvent apporter une valeur ajoutée aux actuels systèmes de suivi européens (« l'architecture de sécurité européenne »). Cela se rapporte non seulement au cadre institutionnel existant du Conseil de l'Europe, en particulier aux organes de l'APCE, mais aussi au travail d'autres organisations internationales et sous-régionales pertinentes telles que l'Union européenne. La démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit sont des valeurs qui se soutiennent mutuellement, ce qui implique que l'affaiblissement de l'un d'entre eux affecte les autres valeurs de manière délétère. Ainsi, dégager la démocratie des deux autres valeurs (et de leurs différents systèmes de suivi) n'est

pas sans difficulté. S'il convient évidemment d'éviter la duplication ou le chevauchement des mandats, il peut y avoir de la place pour de nouvelles initiatives, en gardant à l'esprit que le travail de certains organes existants, fonctionnant par consensus, peut être devenu difficile, voire impossible dans la pratique.

6. Sur la base de ses travaux précédents, la Commission se concentrera plutôt sur le concept de sécurité et son interrelation avec les trois piliers du Conseil de l'Europe : la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit¹.

III. Analyse

A. Définition et terminologie

7. Il existe une variété de concepts de sécurité, qui sont utilisés à des fins diverses, descriptives et normatives². La protection de la sécurité nationale ne peut être considérée dans un sens étroit de protection des institutions et des frontières de l'État contre les interventions militaires de puissances hostiles et les menaces internes. Elle doit également inclure la protection des valeurs fondamentales de l'État. Pour un État démocratique libéral, cela signifie la démocratie, la prééminence du droit et les droits de l'homme, qui sont également les trois piliers du Conseil de l'Europe. Donc, quel que soit le terme utilisé, il est nécessaire de construire dans le respect de ces trois valeurs.

8. La recommandation et la résolution de l'APCE (respectivement n° 2235 et 2444(2022)) sont centrées sur le concept de « sécurité démocratique ». Il est important de noter que ce terme a été utilisé dans la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement, lors du sommet de Vienne de 1993 : à l'époque, la transition d'un régime autoritaire à la démocratie dans les pays d'Europe de l'Est était loin d'être achevée et le Conseil de l'Europe prévoyait des méthodes pour intégrer les anciens pays socialistes (totalitaires) dans ses rangs. Le terme rappelle également les mots allemands *streitbare* ou *wehrhafte Demokratie* utilisés à l'époque de la guerre froide pour empêcher les groupes et personnes antidémocratiques d'abuser de leurs droits.

9. La majeure partie de l'Europe vit dans la liberté et la dignité depuis 1989, tout en bénéficiant des acquis intellectuels et matériels de la civilisation. Jamais dans le passé cela ne s'est produit à une telle échelle. Cependant, des événements tragiques, tels que la guerre dans les Balkans et maintenant l'agression russe contre l'Ukraine, montrent que l'exigence de « sécurité démocratique » reste à l'ordre du jour. L'Assemblée parlementaire a notamment organisé un Panel de haut niveau sur le thème « Défendre la sécurité démocratique en Europe » en juin 2022³. Le terme « sécurité démocratique » n'est pas défini juridiquement. Il peut se référer à la « théorie de la paix démocratique », en ce sens que les démocraties tendent à ne pas se faire la guerre. Ainsi, lorsqu'on a des voisins démocratiques, on devrait être davantage préservé des attaques extérieures.

10. Néanmoins, la Commission de Venise propose de se référer à un concept alternatif qui tiendrait compte à la fois des priorités du moment, à savoir la sécurité, mais aussi de la nécessité d'un nouvel élan politique visant à « rajeunir le fonctionnement de la démocratie et à promouvoir la résilience démocratique » (ce sont les termes du paragraphe 3 du projet de recommandation), et qui mettrait également l'accent sur les réalisations de l'Europe et du Conseil au cours des dernières décennies. Ce concept alternatif pourrait être défini comme « *la démocratie et la liberté dans la sécurité* » (δημοκρατία και ελευθερία εν ασφαλεία), conciliant ainsi la sécurité avec les

¹ Sur les interrelations entre la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, voir Commission de Venise, liste des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), I.B.

² Voir, par exemple, Lucia Zedner, *Security : Key Ideas in Criminology Series*, Londres et New York : Routledge, 2009.

³ [L'APCE organise un panel de haut niveau sur 'Défendre la sécurité démocratique en Europe' \(coe.int\)](#)

trois piliers du Conseil de l'Europe. Ce terme alternatif aurait l'avantage évident de signifier que la liberté, la démocratie et l'État de droit sont obtenus *par la sécurité*, et que la liberté et la démocratie dans la sécurité n'est pas un objectif à atteindre uniquement par les États membres *mais aussi par les individus : États européens et citoyens européens, vous ne serez des citoyens libres qu'à la condition de vivre dans la sécurité.*

B. Fond

1. Normes

11. La recommandation, en utilisant le concept de sécurité démocratiques, peut sembler simplement souligner l'importance cruciale de *garantir* la démocratie. Cependant, la recommandation discute aussi longuement différents types de menace contre la sécurité, en particulier des menaces qui sont nouvelles, ou perçues comme telles. La Commission de Venise considère dès lors qu'il est important de dire quelque chose sur la question de savoir s'il existe un conflit entre la démocratie (et d'autres valeurs) et la sécurité et, dans l'affirmative, comment ce conflit doit être réglé. La guerre d'agression russe contre l'Ukraine a, à juste titre, déplacé l'attention du débat public vers les questions de défense. Il est toutefois essentiel de ne pas considérer les valeurs de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, d'une part, et la sécurité, d'autre part, comme des valeurs opposées, où la première doit être compromise en faveur de la seconde. Si l'on fait un compromis entre la liberté et la sécurité, on se retrouve généralement non seulement avec moins de liberté, mais aussi avec moins de sécurité.

12. La sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure de l'État est indubitablement vitale et indispensable pour la protection des autres valeurs et intérêts de l'État⁴. La sécurité est une « condition essentielle » pour réaliser les valeurs fondamentales de l'État. En outre, comme cela résulte clairement des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'État n'a pas seulement le droit et le devoir de protéger la sécurité de la collectivité, mais aussi le devoir de protéger les individus contre la violence employée par d'autres individus. Pour un État fondé sur la primauté du droit, la sécurité nationale est un concept à l'intérieur et non à l'extérieur du droit⁵. Pour un État européen lié par la CEDH, le concept de sécurité nationale est lié au concept de société démocratique : des limites peuvent sans doute être apportées à la vie privée et aux libertés d'expression et d'association pour des raisons de sécurité nationale, mais uniquement les limites qui sont « nécessaires dans une société démocratique »⁶.

13. En particulier, si des mesures spécifiques restreignant les libertés fondamentales et la démocratie peuvent être prises dans des situations d'urgence, cela ne signifie pas que ces restrictions peuvent avoir une portée illimitée⁷. La Commission de Venise a abordé cette question en détail à l'occasion de la crise du COVID-19, concernant notamment le fonctionnement du Parlement - qui ne doit pas être mis hors jeu - et le report des élections⁸.

⁴ Commission de Venise, Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, [CDL-AD\(2015\)010](#), § 1.

⁵ Voir Commission de Venise, liste de contrôle de l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), . § 51, et référence, § 117 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)011](#), Rapport sur le contrôle démocratique des agences de renseignement sur les transmissions, § 14, 27, 86, 93-94, 129.

⁶ Articles 8.2, 10.2, 11.2 de la CEDH.

⁷ Sur les dérogations à la Convention européenne des droits de l'homme, voir l'article 15 de la Convention ; liste de contrôle sur l'état de droit, § 51.

⁸ Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant les états d'urgence : réflexions, [CDL-AD\(2020\)014](#) ; Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de Covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, [CDL-AD\(2020\)018](#).

14. L'objet de la présente contribution n'est pas de détailler le contenu des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit tels qu'ils sont développés dans tout un *corpus* de conventions, recommandations et autres instruments de soft law du Conseil de l'Europe, y compris ceux préparés par la Commission de Venise. La présente contribution ne discutera pas non plus ce qu'on a pu appeler « le recul démocratique ». Il suffit de se référer à l'expérience très étendue de la Commission de Venise en la matière, ainsi qu'aux normes générales qu'elle a développées, en particulier en ce qui concerne l'Etat de droit et le rôle de la majorité et de l'opposition parlementaires.

15. Il convient toutefois de souligner que le dépassement des limites imposées par ces instruments peut faire de la sécurité nationale une arme puissante pour le gouvernement en place, lui permettant de restreindre indûment les droits de l'homme et les libertés, de saper les mécanismes normaux de responsabilité démocratique et donc de compromettre la mise en œuvre de l'État de droit.

16. La Commission de Venise mettra d'ailleurs l'accent sur deux questions qui doivent être prises en considération de manière particulière pour assurer la démocratie et la liberté dans la sécurité. Ceci n'est qu'un exemple et, une fois de plus, la Commission souligne que la sécurité ne doit pas être opposée aux trois piliers du Conseil de l'Europe mais, au contraire, être un élément de leur mise en œuvre.

17. Premièrement, il convient de garantir le bon fonctionnement des mécanismes parlementaires. Étant donné que la responsabilité parlementaire en général exige un haut niveau de transparence pour fonctionner efficacement, alors que la sécurité nationale tend à exiger que certaines questions soient gardées secrètes dans l'intérêt national, ce qui pourrait conduire à mettre les mécanismes parlementaires hors-jeu *de jure* ou *de facto*, un équilibre doit être assuré. En particulier, la responsabilité de l'exécutif est essentielle pour prévenir les menaces à la sécurité et le rôle de l'opposition doit être garanti⁹.

18. Deuxièmement, l'indépendance judiciaire est également fondamentale. Ce n'est pas un hasard si l'accès à la justice est l'élément de la liste des critères de l'État de droit qui a été développé le plus en détail¹⁰.

19. La défense au sens strict ne fait pas partie du mandat du Conseil de l'Europe, mais le Conseil a montré à plusieurs reprises qu'il était compétent pour discuter et adopter des normes non contraignantes dans le domaine de la sécurité au sens large. Ainsi, la Commission de Venise a identifié les meilleures pratiques en ce qui concerne le contrôle démocratique des forces armées, et le principe le plus important ici est le contrôle civil des forces armées¹¹.

⁹ Commission de Venise, Paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de critères, [CDL-AD\(2019\)015](#) ; Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un Parlement démocratique, [CDL-AD\(2010\)025](#).

¹⁰ Commission de Venise, liste des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.E ; voir également le Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges, [CDL-AD\(2010\)004](#) ; Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le Ministère public, [CDL-AD\(2010\)040](#).

¹¹ Voir par exemple Commission de Venise, Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, [CDL-AD\(2015\)010](#) ; Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées, [CDL-AD\(2008\)004](#) ; Étude sur le contrôle démocratique des agences de collecte de renseignements d'électromagnétique, [CDL-AD\(2015\)011](#) ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, La surveillance démocratique et effective des services de sécurité nationale (2015).

20. De même, la Commission de Venise a identifié les meilleures pratiques en matière de contrôle démocratique du secteur de la sécurité (police, agences de sécurité et de renseignement). Une variété de mécanismes et d'institutions différents existe pour compenser ou compléter les pouvoirs de contrôle parlementaire ou judiciaire déficients¹².

2. Evaluation

21. En ce qui concerne l'évaluation du respect de ces normes, il existe diverses méthodes. La liste des critères de l'État de droit propose l'approche suivante, que la Commission de Venise recommande de suivre :

26. L'analyse de la rédaction de ces paramètres requiert des sources de vérification. Sur le plan du droit, ce seront les textes en vigueur et, par exemple en Europe, leur évaluation juridique par la Cour européenne des droits de l'homme, par la Commission de Venise, par les organes de surveillance du Conseil de l'Europe et d'autres sources institutionnelles. Sur le volet pratique, il faudra puiser à de multiples sources, notamment des institutions comme la CEPEJ et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne¹³.

22. Il est important d'utiliser des sources diverses¹⁴. Le matériel des ONG est souvent précieux mais peut être attaqué pour son manque d'impartialité. La même accusation peut évidemment être portée contre les rapports et les documents produits par l'opposition politique d'un État.

23. Il est important d'appliquer une approche holistique - en évaluant l'ensemble des mécanismes de contrôle et de recours d'un État, et en examinant non seulement la loi en vigueur, mais aussi la manière dont les contrôles et les recours fonctionnent dans la pratique. Cela rend donc l'évaluation de la conformité plus complexe ; il ne s'agit pas d'une simple détermination binaire de respect/non respect, ni de l'application de critères rigides aboutissant à des « scores » précis : comme l'a souligné la Commission de Venise dans sa liste des critères de l'État de droit, qui reste un outil clé pour l'évaluation en question, « il conviendra d'examiner les critères qui ne sont pas remplis, dans quelle mesure ils ne le sont pas, leur combinaison, etc. C'est un point sur lequel il sera nécessaire de revenir constamment »¹⁵.

24. Une façon d'essayer d'atteindre un certain degré d'objectivité dans l'évaluation de la conformité aux normes juridiques visant à garantir, par exemple, la responsabilité démocratique ou l'accès effectif à la justice, est d'impliquer des universitaires indépendants dans chaque État du Conseil de l'Europe et de leur demander de placer les lois, les pratiques et les institutions de leur propre État sur une échelle allant de « aucune cause de préoccupation » à « une certaine cause de préoccupation », en passant par « une cause extrême de préoccupation ». Un tel exercice, par exemple, a été réalisé avec un certain succès en ce qui concerne les mesures prises dans les États européens pour contrer la pandémie de Covid-19¹⁶. Un exercice similaire pourrait être réalisé, en utilisant les normes ci-dessus, pour les institutions démocratiques « en régression », les forces de police et de sécurité prétendument trop puissantes ou hors de contrôle, le manque d'impartialité ou d'accessibilité de la justice dans les tribunaux, le manque

¹² Voir, par exemple, sur la collecte de données et la surveillance, Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.F.2.

¹³ Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), § 26.

¹⁴ Voir par exemple la méthodologie utilisée par la Commission européenne relativement à l'Etat de droit, https://ec.europa.eu/info/files/2022-rule-law-report-methodology_en.

¹⁵ Liste des critères de l'Etat de droit, Introduction, § 29.

¹⁶ Democracy Reporting International, Extraordinary or extralegal responses? The rule of law and the COVID-19 crisis, May 2021, <https://democracyreporting.s3.eu-central-1.amazonaws.com/images/3168Extraordinary%20or%20extralegal%20responses%20-%20The%20rule%20of%20law%20and%20the%20COVID-19%20crisis.pdf>.

de conformité du processus électoral avec les normes internationales, etc. Cela pourrait aider les organes de suivi du Conseil de l'Europe à déterminer si des lignes rouges ont été franchies et à tirer la sonnette d'alarme, en ce sens que la démocratie et la liberté dans la sécurité ne sont pas assurées. Toutefois, il serait nécessaire, dans ce cas, de définir des méthodes transparentes et appropriées de désignation de ces universitaires, dont l'avis est purement consultatif, et de garantir qu'ils constituent un panel représentatif des différentes tendances doctrinales, afin d'éviter tout biais idéologique.

IV. Conclusion

25. La Commission de Venise soutient l'initiative de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe d'aborder la question de la sécurité démocratique. Elle suggère d'employer un terme alternatif : « démocratie et liberté dans la sécurité ».

26. La Commission de Venise ne prend pas position sur les propositions institutionnelles faites par la recommandation. La question est de savoir si, et dans quelle mesure, elles peuvent apporter une valeur ajoutée à l'actuelle « architecture de sécurité européenne ».

27. Pour un Etat fondé sur la prééminence du droit, la sécurité (au sens étroit) est un concept qui se situe à l'intérieur et non à l'extérieur du droit. Elle ne doit pas être considérée comme une valeur supérieure aux piliers du Conseil de l'Europe - la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit - mais comme un moyen d'assurer la consolidation de ces piliers, qui doivent à leur tour être respectés pour garantir la sécurité.

28. L'évaluation de la sécurité démocratique - ou de la démocratie et de la liberté dans la sécurité - implique d'appliquer une approche holistique, en abordant à la fois les paramètres juridiques et ceux relatifs à la pratique. Une telle évaluation pourrait aider les organes de suivi du Conseil de l'Europe à déterminer si des lignes rouges ont été franchies et à tirer la sonnette d'alarme, en ce sens que la démocratie et la liberté dans la sécurité ne sont pas assurées.

29. La Commission de Venise est prête à contribuer à l'évaluation de la situation de certains États vis-à-vis de la démocratie et de la liberté en matière de sécurité.