



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 23 mars 2006

CDL-AD(2006)011

Avis n° 367/2006

Or. Fr.

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

AVIS
SUR LA LOI SUR LE SERVICE
D'INFORMATION ET DE SECURITE
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 66^e Session plénière
(17-18 mars 2006)

sur la base des observations de
M. Franz MATSCHER (membre, Autriche)

I. Introduction

1. Par lettre du 21 novembre 2005 adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Président du Parlement de Moldova, M. Lupu, a demandé un avis d'expert portant, entre autres, sur la loi organique No. 177-XVI du 22 juillet 2005 portant amendements à la « loi sur le service d'information et de sécurité » No. 753-XVI du 23 décembre 1999 (CDL(2006)001rev). La Commission de Venise ayant été invitée à effectuer cette expertise, M. Franz Matscher a été nommé rapporteur.

2. Le présent avis se concentre sur les amendements adoptés le 22 juillet 2005, qui portent uniquement sur l'article 7 (tâches du service) et sur l'article 10 (droits du service). Cependant, dans la mesure où ces articles ne sauraient être analysés indépendamment du contexte plus général de la loi, l'avis examine aussi d'autres questions liées au moins indirectement aux tâches et aux droits du service de sécurité, de sorte qu'il contient des suggestions relatives à d'autres dispositions de la loi.

3. Le présent avis, rédigé sur la base des commentaires de M. Matscher, a été adopté par la Commission lors de sa 66^e Session plénière (Venise, 17-18 mars 2006).

II. Observations générales

4. La Commission s'est basée sur la traduction anglaise de la loi. Or, celle-ci n'est peut-être pas fidèle en tout point à la version originale. En conséquence, certaines questions soulevées dans l'avis peuvent avoir pour origine la qualité de la traduction plutôt que le fond des dispositions concernées.

5. La Commission n'a pas reçu d'exposé des motifs afférent aux amendements adoptés le 22 juillet 2005¹. Un tel document permettrait de clarifier l'intention des auteurs de la loi et de préciser les relations entre celle-ci et d'autres lois sectorielles pertinentes (voir à cet égard les commentaires figurant aux paragraphes 10 et 12 ci-après). La Commission recommande d'élaborer à l'avenir un tel document, ne serait-ce que pour faciliter l'interprétation future de la loi, y compris par les autorités judiciaires et les organismes internationaux.

6. Le présent avis n'examine pas les questions liées à la protection des données à caractère personnel que soulève la loi. Celles-ci sont traitées en détail dans un avis séparé soumis le 20 février 2006 par un expert indépendant mandaté à cette fin par la Direction Générale des affaires juridiques du Conseil de l'Europe (PCRED/DGI/EXP(2006)1).

II. Base légale, structure et intégration du service dans l'ordre juridique moldave

7. Conformément à l'article 2 de la loi, le cadre juridique dans lequel s'inscrit le service de sécurité est réglé par la Constitution, la loi sur le service d'information et de sécurité de la République de Moldova², d'autres actes législatifs, des décrets du Président ainsi que des décisions du Gouvernement. Les activités du service, qui étaient auparavant dévolues au

¹ La Commission croit comprendre que les tâches du service de sécurité ont fait l'objet d'une réécriture complète à l'article 7 et que les modifications relatives à l'article 10 se sont bornées à supprimer quelques phrases, dont la teneur originale est indiquée en biffé dans le document CDL(2006)001 rev.

² La loi sur le service d'information et de sécurité a le rang de loi organique.

Ministère de la Sécurité Nationale³, doivent en outre se conformer aux traités internationaux auxquels la Moldova est partie.

8. Un tel cadre juridique répond en principe aux recommandations de la Commission⁴, en particulier en ce qu'il consacre dans une loi adoptée par le Parlement le rôle, les tâches et les obligations du service de sécurité, mais aussi les limites de son activité et les éléments principaux de la surveillance et de la responsabilité auxquelles il est assujéti. Une telle solution renforce en effet la légitimation et le contrôle démocratique de ces différents aspects, tout en offrant davantage de garanties au niveau de la stabilité et de la sécurité juridique.

9. Si le cadre juridique général applicable au service de sécurité semble approprié, on peut regretter que la portée exacte de nombreuses dispositions de la loi sur le service d'information et de sécurité soit parfois difficile, sinon impossible à appréhender en raison des nombreux renvois généraux à d'autres lois, souvent sans plus de précisions. Si, dans certains cas, il est évident qu'une loi spéciale règle la question concernée⁵, l'incertitude règne dans de nombreux autres cas⁶: y a-t-il une ou plusieurs autres lois pertinentes ? peut-il s'agir de lois futures, c'est-à-dire de textes qui n'ont pas encore été adoptés ? le renvoi peut-il aussi viser des dispositions de rang inférieur, par exemple des décrets du Président ou même des circulaires ministérielles ? le renvoi ne vise-t-il pas simplement d'autres dispositions de la loi sur le service d'information et de sécurité ?

10. Compte tenu de ce qui précède, la Commission suggère qu'à l'avenir des renvois de ce type soient moins nombreux ou en tout cas beaucoup plus précis, en ce qu'ils devraient mentionner l'intitulé des autres lois en cause, voire les articles concernés. Cela renforcerait la lisibilité de la loi et la sécurité juridique qu'on est en droit d'attendre d'un instrument régissant le cadre juridique applicable au service de sécurité.

³ Voir article 22, paragraphe 1. Dans son rapport sur les services de sécurité intérieure en Europe, la Commission de Venise a déjà eu l'occasion de préciser que les services de sécurité peuvent être conçus « [...] comme un organe autonome et un organe 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 » (voir CDL-INF(1998)006, conclusion ad lit. b).

⁴ Voir l'avis adopté par la Commission sur la recommandation 1713(2005) de l'APCE (CDL-AD(2005)033, paragraphes 7-9) et la réponse correspondante du Comité des Ministres qui invite la Commission à entreprendre une étude comparative de la législation et de la pratique en matière de contrôle démocratique de la sécurité nationale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et une autre étude sur les questions constitutionnelles soulevées par la nécessité de faire en sorte que les opérations nationales et internationales des forces armées demeurent sous le contrôle des autorités civiles (CM/AS(2006)Rec1713 prov); voir aussi le rapport adopté le 7 mars 1998 par la Commission sur les services de sécurité intérieure en Europe, qui souligne notamment qu'« il serait préférable que les règles concernant les services de sécurité soient énoncées dans des lois émanant du Parlement, voir même dans la Constitution » (CDL-INF(1998)006, conclusion ad lit. d).

⁵ Ainsi, les nombreuses références que fait la loi au « secret d'Etat » renvoient sans doute à la loi sur le secret d'Etat No.106-XIII du 17 mai 1994, publiée au Journal Officiel No. 2/5 du 25 août 1994. Le présent avis portant sur la loi sur le service d'information et de sécurité, il ne se prononce donc pas sur la façon dont le secret d'Etat est réglementé dans cette autre loi.

⁶ Voir par exemple article 4, paragraphe 3 ; article 5, paragraphe 1 ; article 6 paragraphes 1, 2 et 3 ; article 7 lit. a in initio ; article 12, paragraphe 6 ; l'article 19, paragraphe 3 de la loi illustre particulièrement bien le problème puisqu'il prévoit la possibilité d'assurer le financement du Service également par des « moyens financiers spéciaux, dans les conditions fixées par la loi », si bien qu'il n'exclut pas un financement par des fonds privés, ce qu'il conviendrait pourtant d'interdire.

III. Tâches, droits et obligations du service d'information et de sécurité

11. La liste des tâches du service d'information et de sécurité est énoncée à l'article 7 de la loi, lequel a fait l'objet d'une réécriture complète⁷. Cette liste est particulièrement détaillée puisqu'elle comprend quatre tâches principales, dont la première détaille une série de mesures destinées à mettre au jour, prévenir et contrecarrer onze actions mettant en danger la sécurité de l'Etat, la sécurité publique et la sécurité individuelle.

12. Dans ce contexte, on voit mal en quoi il est nécessaire de préciser que les onze actions précitées mettent en danger la sécurité de l'Etat, la sécurité publique et la sécurité individuelle « conformément à la législation ». En effet, la liste telle qu'elle est conçue à l'article 7 paraît exhaustive et la référence à la « législation », sans autre précision, ne peut que créer une certaine confusion.

⁷ Sous le titre « devoirs du service », l'article 7 dispose :

« Le service se voit attribuer les tâches suivantes:

- a) Développement et réalisation, dans les limites de sa compétence, d'un système de mesures destinées à mettre au jour, prévenir et contrecarrer les actions ci-après, actions qui, conformément à la législation, mettent en danger la sécurité de l'Etat, la sécurité publique et la sécurité individuelle :
- actions visant à modifier par la violence l'ordre constitutionnel, à saper ou supprimer la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du pays (ces actions ne peuvent pas être interprétées de façon à nuire au pluralisme politique, au respect des droits constitutionnels et des libertés des personnes).
 - activités contribuant, directement ou indirectement, au développement d'actions militaires contre le pays ou à l'éclatement d'une guerre civile;
 - actions militaires ou autres actions violentes sapant les fondements de l'Etat;
 - actions visant à renverser par la violence les autorités publiques élues conformément à la loi;
 - actions favorisant l'émergence de situations exceptionnelles dans le système des transports, dans les télécommunications, dans les entités économiques ou les entités présentant une importance vitale ;
 - espionnage, soit le transfert à d'autres Etats d'information constituant des secrets d'Etat, ainsi que l'acquisition illégale ou la possession d'informations constituant des secrets d'Etat avec l'intention de les transmettre à des Etats étrangers ou à structures anti-constitutionnelles ;
 - trahison réalisée par le fait de prêter assistance à un Etat étranger par le déploiement d'activités hostiles à la République de Moldova ;
 - actions enfreignant les droits constitutionnels et les libertés des citoyens et mettant en danger la sécurité de l'Etat;
 - préparation et commission d'actes qui attentent à la vie, à la santé et à l'inviolabilité de haut responsables du pays, de dignitaires d'Etat et de figures de la vie publique d'autres Etats se trouvant en République de Moldova ;
 - détournement d'armes, de munitions, d'équipements de combat, d'explosifs, de substances radioactives, empoisonnées, narcotiques et toxiques ainsi que d'autres substances, trafic de telles substances, production illégale, utilisation, transport et stockage de telles substances lorsque de telles actions mettent en danger les intérêts de la garantie de la sécurité de l'Etat ;
 - création d'organisations illégales ou d'autres groupes mettant en danger la sécurité de l'Etat ou participation aux activités de telles organisations ou groupes;
- b) Protection des secrets d'Etat, exercice du contrôle sur la protection des informations constituant des secrets d'Etat et d'autres informations importantes pour l'Etat et lutte contre les fuites contenant de telles informations ;
- c) Mise en place de systèmes de télécommunication gouvernementale et mesures visant à garantir leur fonctionnement et leur sécurité, développement de stratégies et réalisation d'une politique nationale dans le domaine du développement, de la gestion et du fonctionnement de la sécurité des systèmes spéciaux de télécommunications ;
- d) Déploiement d'activités visant à combattre le terrorisme ainsi que le financement et l'assistance matérielle d'actes terroristes ».

13. Bien que les tâches en question apparaissent assez classiques pour un service de sécurité, une liste aussi détaillée est peu commune et les lois adoptées sur le sujet par d'autres Etats suivent rarement une telle approche. Un tel degré de détail peut certes utilement servir à circonscrire la marge d'appréciation du service de sécurité lorsque celui-ci est amené à examiner si une nouvelle tâche est couverte par la loi, à condition toutefois que les mesures et les tâches énoncées le soient avec suffisamment de clarté et de précision. En revanche, cette approche comporte simultanément le risque de figer toute évolution future des tâches du service de sécurité, sauf à modifier la loi. En effet, dans ce domaine, l'émergence de nouvelles situations non expressément prévues au moment de la rédaction de la loi et qui sont de nature à mettre en danger la sécurité de l'Etat est tout à fait possible. Il semble ainsi, tout bien considéré, qu'une terminologie plus générale couvrant les principales mesures et actes visés par l'article 7 aurait été préférable.

14. Si l'approche privilégiant une liste très détaillée des tâches du service de sécurité devait être maintenue, il conviendrait alors d'envisager des améliorations dans le libellé de certaines d'entre elles qui manque de précision, est peu clair ou permet un pouvoir d'intervention trop large du service de sécurité.

15. Ainsi, s'il est légitime de prévoir la possibilité d'engager le service de sécurité pour contrer des actions hostiles visant à perturber gravement le fonctionnement de secteurs vitaux de l'économie privée, la formulation choisie au 5^e tiret de l'article 7 lit. a de la loi paraît trop large puisqu'elle couvre indistinctement tous les secteurs de l'économie privée. L'article 11, paragraphe 1 CEDH, qui comprend la liberté syndicale comme un aspect particulier de la liberté d'association, garantit en effet la liberté des syndicats de protéger les intérêts professionnels de leurs membres et l'octroi du droit de grève représente l'un des moyens les plus importants à cet égard⁸. Bien que des restrictions plus importantes à la liberté syndicale et au droit de grève puissent être édictées dans certains services essentiels comme le secteur de la fourniture d'énergie - notamment la production de gaz et de pétrole -, une interdiction pure et simple de la grève ou même une obligation de recourir à l'arbitrage pour mettre fin à une grève légale dans ces services ne sauraient s'analyser, en toute circonstance, comme un besoin social impérieux proportionné au but légitime poursuivi⁹. Par conséquent, le personnel employé dans des

⁸ Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 6 février 1976 dans l'affaire *Schmidt et Dahlström c. Suède*, série A n° 21, p. 15-16, paragraphes 34-36.

⁹ Voir la décision d'irrecevabilité prise le 27 juin 2002 par la troisième section de la Cour, *Fédération des syndicats de travailleurs offshore et autres c. Norvège*, n° 38190/97 ad lit. C chiffre 2. Voir aussi les conclusions du Comité européen des droits sociaux du 30 septembre 2004 (conclusions 2004-1, ad article 6, paragraphe 4 de la Charte sociale révisée, p. 44) relatives à une interdiction de la grève dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et de la santé figurant dans la législation bulgare : « Le Comité rappelle que la suppression, totale ou partielle, du droit de grève dans les services essentiels à la vie de la communauté est conforme à l'article 6§4 de la Charte révisée à condition qu'elle entre dans le cadre de l'article G de la Charte révisée – qui autorise des restrictions au droit de grève si elles sont prescrites par la loi, poursuivent un but légitime et sont nécessaires dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs (voir Conclusions I, p. 40). En l'espèce, le Comité constate que l'interdiction de la grève dans ces secteurs est prescrite par la loi. Il considère ensuite que le but poursuivi par une telle restriction peut s'avérer légitime dès lors qu'un arrêt de travail dans un de ces secteurs pourrait, en raison de leur caractère essentiel à la vie de la communauté, mettre en danger l'ordre public, la sécurité nationale et/ou la santé publique. Toutefois, le Comité estime que l'interdiction pure et simple de la grève dans des secteurs même essentiels à la vie de la communauté ne saurait être considérée comme proportionnée aux impératifs propres à chacun de ces secteurs et, partant, nécessaire dans une société démocratique. Tout au plus, l'instauration d'un service minimum dans de tels secteurs pourrait être jugée conforme à l'article 6§4 de la Charte révisée ».

entreprises de transport, de télécommunications ou d'autres entreprises privées présentant une importance vitale doit en principe lui aussi se trouver en situation, au moins dans une certaine mesure, d'exercer ses droits découlant de la liberté syndicale, y compris le droit de grève. Ce principe vaut *a fortiori* pour le personnel d'entreprises privées qui ne présentent aucune importance vitale. La loi sur le service d'information et de sécurité de la Moldova ne saurait donc vider ces droits de leur contenu en permettant au service de sécurité de les restreindre de façon quasi-discrétionnaire, ce que l'article 7 lit. a, cinquième tiret ne semble pas exclure.

16. Par ailleurs, la possibilité d'intervention du service pour contrer des actions qui enfreignent les droits constitutionnels et les libertés des citoyens et qui mettent en danger la sécurité de l'Etat¹⁰ paraît trop générale et mériterait soit d'être précisée, soit d'être purement et simplement retirée si les actions dont il s'agit sont déjà couvertes par les autres actions énoncées à l'article 7 lit. a de la loi.

17. Il est légitime que le service de sécurité puisse intervenir pour lutter contre le détournement, le trafic, la production illégale, l'utilisation, le transport et le stockage des objets et des substances qui sont mentionnées au dixième tiret de l'article 7 lit. a de la loi car ces actions peuvent sans conteste présenter un risque pour la sécurité de l'Etat¹¹. En revanche, la référence à « d'autres substances » dans la même disposition, sans autre limitation, paraît trop imprécise car elle pourrait inciter le service de sécurité à se lancer dans la lutte contre le trafic de nombreuses substances ne justifiant pas son intervention, créant des risques d'interférence avec les services de police et les organes de poursuite pénale.

18. Plus généralement, il convient de souligner que les activités du service de sécurité, telles qu'elles ressortent des tâches qui lui sont assignées par l'article 7 de la loi, engendreront presque inévitablement certaines atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. L'Etat est bien sûr en droit de légiférer pour restreindre ces droits et libertés, notamment les libertés consacrées aux articles 8 et 10 CEDH, afin de préserver la sécurité nationale¹². Il faut rappeler qu'il ne dispose pas pour autant d'une latitude illimitée pour assujettir à des mesures de surveillance secrète les personnes soumises à sa juridiction car, faute de garanties adéquates et suffisantes contre les abus, un système de surveillance secrète destiné à protéger la sécurité nationale crée un risque de saper, voire de détruire la démocratie au motif de la défendre et l'Etat ne saurait donc prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme, n'importe quelle

¹⁰ Voir le huitième tiret de l'article 7 lit. a de la loi. La référence à la « sécurité de l'Etat » paraît à cet égard répétitive puisqu'elle figure déjà dans la phrase introductive de l'article 7 lit. a de la loi.

¹¹ La référence à la « sécurité de l'Etat » figurant au dixième tiret de l'article 7 lit. a de la loi paraît là encore répétitive puisqu'elle figure déjà dans la phrase introductive de l'article 7 lit. a de la loi.

¹² Dans son arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 18 novembre 1978 (série A n° 78, p. 23, § 48), impliquant une loi autorisant des restrictions au secret de la correspondance, des envois postaux et de la télécommunication, la Cour a énoncé les principes suivants en matière de lutte contre le terrorisme : « (...) Les sociétés démocratiques se trouvent menacées de nos jours par des formes très complexes d'espionnage et par le terrorisme, de sorte que l'Etat doit être capable, pour combattre efficacement ces menaces, de surveiller en secret les éléments subversifs opérant sur son territoire. La Cour doit donc admettre que l'existence de dispositions législatives accordant des pouvoirs de surveillance secrète de la correspondance, des envois postaux et des télécommunications est, devant une situation exceptionnelle, nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale et/ou à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales. »; voir aussi l'arrêt *Erdem c. Allemagne* du 5 juillet 2001, n° 38321/97, paragraphes 61-70, CEDH 2001-VII (extraits).

mesure qu'il juge appropriée¹³. Il est donc particulièrement important de lire l'article 7 de la loi en corrélation avec l'article 4, qui rappelle utilement que les activités du service de sécurité doivent respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales (voir à cet égard les commentaires figurant au paragraphe 25 ci-après).

19. Les obligations et les droits du service de sécurité sont précisés aux articles 9 et 10 de la loi. Comme pour les tâches, il s'agit de listes particulièrement détaillées qui risquent de rendre difficile l'application de la loi à des situations nouvelles, sauf à modifier ces dispositions pour les compléter lorsque le besoin s'en fera sentir.

20. Parmi les droits du service de sécurité, l'amendement du 22 juillet 2005 a modifié l'article 10 sur deux points, qui semblent tous deux indiquer que le service de sécurité s'est vu retirer les compétences qui lui étaient reconnues pour ouvrir des enquêtes pénales et mener des poursuites pénales portant sur certaines infractions. De plus, la possibilité pour le service d'héberger un lieu de détention provisoire a été biffée. De tels changements semblent aller dans la bonne direction, à condition que les compétences en cause soient transférées au parquet et aux juridictions pénales, de sorte que les garanties générales de procédure pénale trouvent à s'appliquer dans les situations visées. La Commission n'est cependant pas en situation de se prononcer plus en détail sur la question car elle n'a pas été saisie des réformes correspondantes du code pénal. Elle note, pour le surplus, que le service de sécurité n'a pas été privé de toutes ses compétences d'ordre pénal puisque l'article 8, paragraphe 1 lit. c de la loi semble lui laisser le soin de conduire certaines enquêtes pénales.

IV. Contrôle et supervision des activités du service d'information et de sécurité

21. En vertu de l'article 20 de la loi, le contrôle et la supervision des activités du service de sécurité est exercé par le Parlement¹⁴, le Bureau du Procureur général et les tribunaux, compte tenu de leurs compétences respectives. A cela s'ajoute l'obligation, pour le service de sécurité, de présenter un rapport de ses activités au Parlement, au Président et au Gouvernement. Enfin, la Cour des comptes assure le contrôle de l'activité financière du service de sécurité.

22. Le contrôle mis en place par l'article 20 de la loi et d'autres dispositions pertinentes répond en principe aux recommandations de la Commission¹⁵, en particulier en ce qu'il met en place un contrôle externe impliquant l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Néanmoins, le rôle dévolu au Président par l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la loi, qui dispose que l'activité du Service est « coordonnée par le Président de la République de Moldova », manque singulièrement de clarté car il n'explicite pas ce qu'il faut entendre par là. Afin d'éviter de créer une certaine confusion quant au fonctionnement du système de contrôle dans son ensemble et de permettre au Président de jouer au mieux son rôle de garant des institutions sans l'impliquer dans les activités opérationnelles du Service, il conviendrait de réexaminer l'opportunité de maintenir son rôle ambigu de « coordination ».

¹³ Voir arrêt *Leander c. Suède* du 26 mars 1987, série A n° 116, p. 22, paragraphe 60; arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 18 novembre 1978 (série A n° 78, p. 23-24, paragraphes 49-50).

¹⁴ L'article 1^{er}, paragraphe 2, pose le principe de l'assujettissement des activités du Service au contrôle parlementaire.

¹⁵ Voir le rapport adopté par la Commission sur les services de sécurité intérieure en Europe (CDL-INF(1998)006, conclusion ad lit. h).

23. Pour le reste, le contrôle parlementaire tel qu'il est prévu mérite une mention particulière. En effet, une Commission spéciale pour le contrôle du service de sécurité a été instituée, dans laquelle siègent des représentants de tous les partis politiques présents au Parlement et dont les vastes compétences sont détaillées par une annexe à la loi sur le service d'information et de sécurité. La Commission de Venise croit comprendre que cette Commission spéciale a été effectivement constituée en décembre 2005 en tant que sous-commission rattachée à la Commission sur la sécurité nationale, la défense et l'ordre public. Ce développement récent semble aller dans le sens d'un certain renforcement du rôle du Parlement en la matière, ce qui constitue une tendance positive¹⁶. Pour renforcer davantage le rôle du Parlement et clarifier les responsabilités en matière de supervision, il serait utile de préciser que le mandat de la Commission spéciale inclut la compétence de contrôler la proportionnalité et l'opportunité des mesures d'ordre opérationnel prises par le Service. De plus, il serait indiqué de prévoir une compétence explicite de la Commission spéciale pour superviser la coopération du Service avec des organismes étrangers¹⁷, vu l'importance politique et stratégique particulière de cette forme de coopération.

24. Enfin, étant donné que le contrôle effectué par la Commission spéciale du Parlement n'est qu'un contrôle *ex post*, la Commission recommande aux autorités d'examiner la possibilité d'instituer une supervision permanente à confier à une personnalité indépendante, laquelle serait chargée de contrôler le déroulement des différentes opérations du service de sécurité. Plusieurs pays européens ont considéré que l'expérience d'une telle institution était positive.

V. Protection des droits de l'individu et responsabilité du service

25. En vertu de l'article 4 de la loi, le service de sécurité se doit de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans le cadre de ses activités. La Commission rappelle que lorsqu'ils imposent des restrictions à des droits reconnus, les Etats contractants bénéficient certes d'une certaine marge d'appréciation, mais que celle-ci n'est pas illimitée. C'est la Cour européenne des Droits de l'Homme qui décide en dernier ressort si la restriction est compatible avec la Convention européenne. Pour pouvoir être compatible, l'ingérence doit répondre à un besoin social impérieux et être proportionnée au but légitime poursuivi (voir à cet égard les commentaires figurant au paragraphe 18 ci-dessus).

26. La façon l'article 7 combiné avec l'article 4 sera appliqué en pratique sera donc décisive pour juger du plein respect de la CEDH et de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme par le service de sécurité, les différents organes de surveillance et les autorités de recours. Dans ce contexte, on peut se réjouir que l'article 4 soit complété par d'importantes garanties, pour les citoyens estimant que leurs droits ont été violés par le service, en matière de saisine du service, du Bureau du Procureur et des tribunaux ordinaires. De même, le principe de la responsabilité du service et de l'obligation de réparer les dommages causés par l'action illégale de son personnel sont expressément ancrés dans la même disposition. Ces

¹⁶ Voir dans ce sens l'avis adopté par la Commission sur la recommandation 1713(2005) de l'APCE, qui précise que la nécessité d'accroître l'efficacité des services de sécurité doit s'accompagner du « [...] renforcement parallèle de la supervision démocratique des services de renseignements [qui] doit également être considéré comme nécessaire et prioritaire » (CDL-AD(2005)033, paragraphe 9).

¹⁷ Voir article 12, paragraphe 7 de la loi.

garanties, qui vont dans les sens des recommandations de la Commission de Venise, méritent dans l'ensemble une appréciation positive¹⁸.

VI. CONCLUSIONS

27. La loi telle qu'amendée en juillet 2005 respecte dans l'ensemble les standards internationaux applicables dans ce domaine et se conforme, sur de nombreux points, aux conclusions et recommandations auxquelles la Commission de Venise est parvenue dans ses travaux précédents dans ce domaine.

28. La liste excessivement détaillée des tâches, droits et obligations du service de sécurité, telle qu'elle découle notamment des amendements adoptés en juillet 2005, présente cependant des inconvénients liés aussi bien à un manque de clarté et de précision dans le libellé de certaines tâches qu'à un effet paralysant pour l'adaptation de la loi à l'émergence de nouvelles situations. De plus, les relations entre la loi sur le service d'information et de sécurité et les autres bases légales pertinentes mériteraient d'être précisées pour renforcer la sécurité juridique.

¹⁸ Voir le rapport adopté par la Commission sur les services de sécurité intérieure en Europe (CDL-INF(1998)006, conclusion ad lit. i et m).