



Doc. 11493

19 janvier 2008

Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1801 (2007)
Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a étudié avec beaucoup d'attention la [Recommandation 1801 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur les détentions secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport. Il a transmis ladite recommandation aux gouvernements des Etats membres, ainsi qu'à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), pour information et commentaires éventuels. Les commentaires reçus figurent en annexe à la présente réponse.

2. Le Comité des Ministres a toujours insisté sur la nécessité de promouvoir les valeurs démocratiques et le respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme². Moins d'un an après les événements du 11 septembre 2001 à New York, le Comité a adopté des lignes directrices destinées aux Etats membres concernant les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme. Il y a réaffirmé l'obligation qu'ont les Etats de respecter, dans leur lutte contre le terrorisme, les instruments internationaux pour la protection des droits de l'homme et, s'agissant plus particulièrement des Etats membres, la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Les lignes directrices ont été largement diffusées et ont inspiré les discussions à l'échelon international. En 2005, le Comité des Ministres a adopté et ouvert à la signature la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme: un traité de référence dans ce domaine.

3. Le Comité des Ministres a pris bonne note des rapports de l'Assemblée parlementaire qui contiennent des allégations de graves violations des droits de l'homme. De plus, ces rapports et celui du Secrétaire Général mentionnent certaines lacunes dans le droit interne des Etats membres, qui ne semble pas offrir suffisamment de protection contre de telles violations. Il rappelle dans ce contexte les obligations existantes au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), selon laquelle des enquêtes promptes et efficaces, susceptibles de mener à l'identification et à la condamnation des responsables de tout acte illégal, demeurent la réaction la plus appropriée aux allégations sérieuses de violations graves des droits de l'homme. Il rappelle également que, conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la responsabilité d'un Etat partie pour la violation matérielle des dispositions de la Convention ne résulte pas uniquement d'une action directe de ses autorités, mais également d'un manquement à se conformer à ses obligations positives de prévenir les violations des droits de l'homme sur son territoire, ou à conduire une enquête indépendante et impartiale sur les allégations substantielles de telles violations des droits de l'homme.

1. Adoptée par le Comité des Ministres le 16 janvier 2008, lors de la 1015^e réunion des Délégués des Ministres.

2. Voir la réponse à la [Recommandation 1687 \(2004\)](#) de l'Assemblée parlementaire «Combattre le terrorisme par la culture» (document CM/AS(2004) Rec1687 final).



4. Comme l'a indiqué le Comité des Ministres dans sa réponse à la [Recommandation 1713 \(2005\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur le «Contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres»³, la législation relative aux services intérieurs de sécurité devrait être adaptée pour combattre la menace terroriste telle qu'elle se présente à l'heure actuelle tout en respectant les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie. Il a considéré qu'une étude de la législation et de la pratique en matière de contrôle démocratique de la sécurité nationale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe serait utile pour déterminer le meilleur moyen de rendre ces services redevables de leurs actes dans une société démocratique, tout en tenant dûment compte de la nécessité de préserver leur efficacité. Le Comité a par conséquent invité la Commission de Venise à réaliser cette étude en s'intéressant tout particulièrement au rôle des parlements et de leurs commissions spécialisées, ainsi qu'à celui des juridictions nationales dans l'exécution de cette mission.

5. Par la suite, dans sa réponse à la [Recommandation 1754 \(2006\)](#) de l'Assemblée parlementaire relative aux «Allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe», le Comité des Ministres a souligné le fait que les propositions du Secrétaire Général relatives aux suites qui pourraient être données à ses rapports, établis en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, sur la question de la détention et du transport secrets de détenus soupçonnés d'actes terroristes, notamment par des agences relevant d'autres Etats ou à leur instigation⁴, touchaient à des domaines particulièrement sensibles de la sécurité nationale et de la législation et de la pratique internes⁵. Il a ajouté qu'il les examinerait donc attentivement et poursuivrait le débat lors de l'une de ses prochaines réunions.

6. La Commission de Venise a adopté son rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité en juin 2007⁶. Le Comité des Ministres a notamment relevé dans ce rapport que, de l'avis de la commission, pour anticiper, prévenir et se protéger des menaces contre la sécurité nationale, un Etat a besoin de services de renseignements et de sécurité efficaces. Néanmoins, la commission a également fait remarquer que, dans la société de l'après-11 septembre, les pouvoirs et fonctions modifiés des services de sécurité nationaux et la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme demandent un contrôle renforcé de la manière dont ces pouvoirs sont exercés et de leur acceptabilité dans une société démocratique. Dans son rapport, la Commission de Venise a signalé qu'il était difficile de tenir les services de sécurité pour redevables de leurs actes, notamment en raison de «la subjectivité et de la flexibilité de la notion de "sécurité nationale"». Elle a également indiqué, concernant la possibilité de réparer les atteintes injustifiées portées aux droits de l'homme par ces services, que la capacité d'un tribunal à examiner l'ensemble des éléments de preuve ou à aller au cœur du problème pouvait être limitée par le recours au «secret d'Etat». Elle a noté que, pour cette raison, certains Etats étaient dotés de tribunaux alternatifs spéciaux ou de systèmes de type «médiateurs», ou bien attribuaient à des commissions parlementaires des fonctions relatives à l'examen des plaintes⁷.

7. Le Comité des Ministres est convaincu de l'importance essentielle de la promotion et de la protection des droits de l'homme pour tous et de l'Etat de droit dans la lutte contre le terrorisme. Tenant compte de la nature complexe des sujets évoqués, le Comité des Ministres, si nécessaire, envisagera d'entreprendre de futurs travaux à ce sujet en gardant à l'esprit les opinions déjà exprimées par le CDDH, le CDPC et le rapport de la Commission de Venise sur le contrôle démocratique des services de sécurité. Il veillera à cet égard à ce que ces éventuels travaux soient opérationnels et apportent une réelle valeur ajoutée. Le Comité des Ministres souligne qu'en traitant des questions aussi sensibles que des allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus, seules les informations provenant de sources fiables doivent être prises en considération et utilisées dans les documents officiels.

8. Enfin, le Comité des Ministres rappelle la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, ouverte à la signature le 6 février 2007, dont l'entrée en vigueur constituera une contribution significative à la lutte contre la pratique des disparitions forcées.

3. «Contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membres» – [Recommandation 1713 \(2005\)](#) de l'Assemblée parlementaire (réponse adoptée par le Comité des Ministres le 21 juin 2006, lors de la 969^e réunion des Délégués des Ministres, voir document CM/AS(2006)Rec1713 final).

4. Voir document SG/Inf(2006)01.

5. Ses propositions ont été établies à la lumière non seulement de ses rapports établis en vertu de l'article 52, mais aussi de la [Résolution 1507 \(2006\)](#) et de la [Recommandation 1754 \(2006\)](#) de l'Assemblée parlementaire, ainsi que de l'Avis n° 363/2005 de la Commission de Venise.

6. Commission de Venise, rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, CDL-AD(2007)016.

7. CDL-AD(2007)016 (paragraphe 195-217; 241-250).

Annexe 1 – Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur la Recommandation 1801 (2007) de l'Assemblée parlementaire «Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport»

A. Introduction

Le 5 juillet 2007, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé de demander à la Commission de Venise de formuler des observations sur la [Recommandation 1801 \(2007\)](#) de l'APCE sur les détentions secrètes et les transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport, avant le 30 octobre 2007.

Ces observations ont été établies par M. Jan Helgesen (CDL(2007)082). La commission en a pris note à sa 72^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2007).

B. Contexte

Dans sa [Recommandation 1801 \(2007\)](#) sur les détentions secrètes et les transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport, adoptée le 27 juin 2007, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité le Comité des Ministres à élaborer une recommandation sur les concepts de secret d'Etat ou de sécurité nationale, afin de garantir que les informations et les éléments de preuve portant sur la responsabilité civile, pénale ou politique des représentants de l'Etat pour des violations graves des droits de l'homme sont exclus de la protection en tant que secrets d'Etat; de mettre en place des procédures appropriées assurant que les responsables rendent compte de leurs actions tout en préservant le secret d'Etat légitime et la sécurité nationale, lorsque des secrets indignes d'être protégés sont liés de manière inséparable à des secrets d'Etat légitimes.

L'APCE a également invité le Comité des Ministres à se pencher sur la nécessité pour les Etats membres d'assurer un contrôle démocratique des activités des services de renseignements nationaux à l'égard, en particulier, des services de renseignements militaires ainsi que des services de renseignements étrangers opérant sur leur territoire.

Le 5 juillet 2007, le Comité des Ministres a décidé de porter cette recommandation à la connaissance de la Commission de Venise et de lui demander de formuler des observations éventuelles sur celle-ci avant le 31 octobre 2007.

C. Travaux précédents de la Commission de Venise dans ce domaine

La Commission de Venise a réalisé auparavant deux études sur les services de sécurité intérieure, dans lesquelles elle a souligné que les constitutions et législations nationales devaient spécifier la responsabilité des services de sécurité en cas d'atteintes injustifiées aux droits de l'homme⁸.

La Commission de Venise, dans son rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, a signalé qu'il était difficile de tenir les services de sécurité pour responsables de leurs actes, notamment en raison de la subjectivité et de la flexibilité de la notion de «sécurité nationale». Elle a également indiqué, concernant la possibilité de réparer les atteintes injustifiées portées aux droits de l'homme par ces services, que la capacité d'un tribunal à examiner l'ensemble des éléments de preuve ou à aller au cœur du problème pouvait être nettement limitée par le recours au «secret d'Etat». Elle a noté que, pour cette raison, certains Etats étaient dotés de tribunaux alternatifs spéciaux ou de systèmes de type «médiateurs», ou bien attribuaient à des commissions parlementaires des fonctions relatives à l'examen des plaintes⁹.

La commission n'a pas encore examiné le contrôle des services de renseignements étrangers ou des services de renseignements militaires, sauf dans la mesure où ceux-ci exercent des fonctions de sécurité intérieure. Dans son rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, la commission a estimé que «la frontière diffuse entre ces services et la fonction de sécurité intérieure, notamment en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, méritait une étude complémentaire»¹⁰.

8. Commission de Venise, «Les services de sécurité intérieure en Europe», CDL-INF(1998)6 et rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, CDL-AD(2007)016.

9. CDL-AD(2007)016 (paragraphe 195 à 217 et 241 à 250).

10. Commission de Venise, rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, CDL-AD(2007)016, note de bas de page n° 6. La Commission de Venise a plutôt examiné en détail la question de la coopération internationale entre les agences de renseignement: paragraphes 115 à 121 et 177 à 189.

D. Perspectives d'avenir

Il semble pertinent et utile d'examiner plus en détail:

- a.* la législation et la pratique nationales concernant les concepts de «sécurité nationale» et de «secret d'Etat»;
- b.* la nécessité du contrôle démocratique des services de renseignements étrangers et des services de renseignements militaires.

La Commission de Venise est prête à aider à l'examen de ces questions, si la demande en est faite.

Annexe 2 – Avis du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur la Recommandation 1801 (2007) de l'Assemblée parlementaire «Détenues secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport»

Dans ses commentaires sur la [Recommandation 1791 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire – «Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe» –, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) avait déjà signalé qu'il comptait aborder les problèmes de droits de l'homme soulevés par les détenues secrètes et les transferts illégaux de détenus dans ses commentaires sur les Recommandations de l'Assemblée parlementaire 1754 (2006) et 1801 (2007)¹¹.

Le CDDH note que les rapports de l'Assemblée parlementaire et du Secrétaire Général contiennent des allégations de graves violations des droits de l'homme, ainsi que de certaines lacunes dans le droit interne des Etats membres, qui ne semble pas offrir suffisamment de protection contre de telles violations. Dans ce contexte, le CDDH souhaite rappeler les obligations existantes au regard de la CEDH selon laquelle des enquêtes promptes et efficaces, susceptibles de mener à l'identification et à la condamnation des responsables de tout acte illégal, demeurent la réaction la plus appropriée aux allégations sérieuses de violations graves des droits de l'homme. Le CDDH rappelle également que, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la responsabilité d'un Etat partie pour la violation matérielle des dispositions de la CEDH ne résulte pas uniquement d'une action directe de ses autorités, mais également d'un manquement à se conformer à ses obligations positives de prévenir les violations des droits de l'homme sur son territoire ou à conduire une enquête indépendante et impartiale sur les allégations substantielles de telles violations des droits de l'homme. Le CDDH rappelle qu'il est de la responsabilité des Etats parties de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ces exigences de la Convention.

Le CDDH se déclare prêt, si le Comité des Ministres le demandait, à entreprendre toute activité intergouvernementale qui assisterait les Etats membres dans leurs actions résolues visant à protéger les droits de l'homme dans leur juridiction et à contribuer à toute autre mesure dont l'objectif devrait être préventif.

Le CDDH note que le Comité des Ministres doit encore prendre une décision définitive sur les propositions formulées par le Secrétaire Général en juin 2006, qui lui ont été soumises en septembre 2006 (SG(2006)01)¹². Le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire ont fait leurs ces propositions, qui tiennent compte des résultats de l'enquête de l'Assemblée parlementaire et de l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) de mars 2006 (Avis n° 363/2005). Selon le CDDH, si le Comité des Ministres l'estime nécessaire, elles pourraient être un point de départ pour de futurs travaux intergouvernementaux.

Tenant compte de la nature complexe et sensible des questions soulevées, une option pourrait être, comme première étape, l'organisation par le Comité des Ministres d'une réunion d'experts afin d'identifier les questions telles que le secret d'état et les intérêts de sécurité nationale mentionnées dans le paragraphe 3 de la [Recommandation 1801 \(2007\)](#) qui pourraient faire l'objet d'un suivi intergouvernemental, fondées sur les travaux déjà menés par le Conseil de l'Europe et dans d'autres instances, en particulier les Nations Unies. Le CDDH est prêt à participer à une telle réunion et à apporter son expertise dans le domaine des droits de l'homme, étant entendu que la participation de spécialistes de haut rang de tous les domaines pertinents devrait être requise.

Enfin, le CDDH rappelle la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, ouverte à la signature le 6 février 2007, dont l'entrée en vigueur constituera une contribution significative à la lutte contre la pratique des disparitions forcées.

11. CDDH(2007)013, paragraphe 9: «Concernant les allégations de détenues secrètes et les transferts interétatiques illégaux, le CDDH estime avec l'Assemblée qu'il faut examiner les divers problèmes éventuels au regard des droits de l'homme soulevés dans ce domaine. Faisant suite à la demande du Comité des Ministres, il compte aborder ces questions dans des commentaires séparés concernant les Recommandations de l'Assemblée parlementaire 1754 (2006) et 1801 (2007).»

12. Reproduites dans CDDH(2007)014 addendum.

Annexe 3 – Avis du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) sur la Recommandation 1801 (2007) de l'Assemblée parlementaire «Détenues secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport»

Après l'adoption par l'Assemblée parlementaire de la [Recommandation 1801 \(2007\)](#) «Détenues secrètes et transferts illégaux de détenus impliquant des Etats membres du Conseil de l'Europe: second rapport», le Comité des Ministres a décidé de la communiquer au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) pour information et commentaires éventuels. Le CDPC a examiné la recommandation susmentionnée et a décidé de contribuer à la préparation d'une réponse du Comité des Ministres en fournissant les commentaires qui suivent.

Le CDPC a rappelé la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies¹³ le 20 décembre 2006 et ouverte à la signature le 6 février 2007; son entrée en vigueur devrait contribuer de façon significative à combattre les pratiques de détenues secrètes.

Le CDPC a souligné l'importance fondamentale, pour toute société fondée sur les valeurs démocratiques et les droits de l'homme, que toute responsabilité des autorités gouvernementales relative à des allégations de violations graves des droits de l'homme soit soigneusement examinée, les responsables traduits devant la justice et les victimes présumées dédommagées.

Le CDPC a confirmé sa disponibilité de contribuer, dans ses domaines de compétence, à tous travaux futurs que le Comité des Ministres déciderait d'entreprendre dans ce domaine.

13. Les signataires initiaux étaient: France, Albanie, Algérie, Argentine, Autriche, Azerbaïdjan, Brésil, Burkina Faso, Burundi, Congo, Croatie, Ghana, Guatemala, Haïti, Japon, Lituanie, Maldives, Moldova, Maroc, Ouganda, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Tchad, Tunisie, Vanuatu, Belgique, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, Cap-Vert, Chili, Les Comores, Costa Rica, Cuba, Chypre, Finlande, Grenade, Honduras, Inde, Kenya, Liban, Luxembourg, Madagascar, Mali, Malte, Mexico, Monaco, Mongolie, Monténégro, Niger, Paraguay, Portugal, Samoa, Suède et Uruguay. L'Irlande a signé la convention le 29 mars 2007. L'Arménie l'a signée le 10 avril 2007, l'Equateur le 24 mai 2007 et l'Italie le 3 juillet 2007. La convention va entrer en vigueur quand elle sera ratifiée par 20 Etats. A ce jour, aucun pays n'a ratifié la convention.