Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13477
07 avril 2014

La demande de statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement de la République kirghize

Avis de commission[1]
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Pedro AGRAMUNT, Espagne, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite le rapporteur de la commission des questions politiques et de la démocratie, M. Andreas Gross, de son rapport et salue le travail de son prédécesseur, M. Mevlüt Çavuşoğlu (Turquie, Groupe des démocrates européens), et son avant-projet révisé de rapport[2]. La commission souscrit au projet de résolution proposé. Elle observe cependant que la situation des droits de l'homme en République kirghize est encore loin d'être conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme et souhaite mettre l'accent sur certaines questions, dont le recours constant à la torture ou aux mauvais traitements, l'impunité des auteurs de ces actes, l'absence d'indépendance de la justice, ainsi que les menaces et les actes d'intimidation dont sont victimes les défenseurs des droits de l'homme et les membres de la société civile.

2. La commission considère que l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie au Parlement kirghize s'accompagnera d'une coopération plus étroite avec le Conseil de l'Europe et encouragera ce pays à poursuivre l'affermissement de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Toutefois, des mesures supplémentaires doivent encore être prises pour assurer le succès de la transition démocratique et il importe que le Parlement kirghize informe régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe, comme l'exige l'article 61.2 du Règlement de l'Assemblée.

3. La commission souhaite proposer un certain nombre d'amendements, qui visent à renforcer encore le projet de résolution sur le plan des droits de l'homme et à souligner que la République kirghize doit poursuivre ses réformes, en vue d'affermir la démocratie parlementaire et de favoriser l'existence d'une société civile dynamique.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3823 du 25 novembre 2011. Commission chargée du rapport: Commission des questions politiques et de la démocratie. Voir Doc. 13461. Avis approuvé par la commission le 7 avril 2014.
2. AS/Pol (2014) 05.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, remplacer le paragraphe 14 par le paragraphe suivant:

> *«A cet égard, plusieurs éléments sont extrêmement préoccupants et doivent être examinés en priorité, notamment dans le cadre de la future coopération entre le Conseil de l'Europe et le Kirghizistan en leur qualité de partenaires pour la démocratie: la corruption généralisée, le manque d'impartialité et d'indépendance d'une justice ethniquement partisane, le recours constant à la torture, l'impunité des agents des forces de l'ordre qui en sont les auteurs, les actes d'intimidation de la société civile et les conséquences non encore réglées des tensions interethniques.»*

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 15.1, après les mots «et améliorer le cadre», insérer le mot «légal».

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au début du paragraphe 15.10, insérer les mots suivants: «intensifier les initiatives prises pour veiller au respect du droit à un procès équitable, notamment en garantissant le respect dans la pratique du droit à la défense, et»

Amendement D (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, remplacer le paragraphe 15.12 par le paragraphe suivant:

> *«renforcer la formation des juges, des procureurs, du personnel pénitentiaire, des agents des forces de l'ordre et des avocats en ce qui concerne le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme;»*

Amendement E (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 15.12, insérer le paragraphe suivant:

> *«supprimer la pratique de la détention arbitraire;»*

Amendement F (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, remplacer le paragraphe 15.13 par le paragraphe suivant:

> *«mettre en œuvre de manière effective les normes internationales relatives à la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants des personnes privées de liberté; lutter contre l'impunité des auteurs d'actes de torture et de mauvais traitements, notamment en mettant en place un mécanisme de recours effectif contre ces actes;»*

Amendement G (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, remplacer le paragraphe 15.14 par le paragraphe suivant:

> *«améliorer les conditions de détention et l'efficacité du mécanisme national de prévention, conformément aux normes et principes des Nations Unies relatifs aux établissements pénitentiaires;»*

Amendement H (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 15.19, insérer le paragraphe suivant:

> *«s'abstenir d'adopter des textes de loi qui visent directement ou indirectement à restreindre les activités de la société civile;»*

Amendement I (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 15.19, insérer le paragraphe suivant:

> *«s'abstenir de harceler les défenseurs des droits de l'homme et les militants de la société civile et les protéger contre les agressions ou les autres actes d'intimidation commis par des acteurs non étatiques; libérer M. Azimjon Askarov et lui garantir un procès équitable;»*

Amendement J (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, à la fin du paragraphe 18.1, ajouter les mots suivants: «, étant entendu qu'il informera régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe;»

C. Exposé des motifs, par M. Agramunt, rapporteur pour avis

1. Je ne puis que féliciter M. Gross de son rapport, qui fait le bilan de l'évolution politique récente de la République kirghize. Le rapport pointe à juste titre du doigt certains graves problèmes que présente encore le pays en matière de droits de l'homme et d'Etat de droit, notamment la corruption généralisée, le recours très répandu à la torture, le manque d'impartialité et d'indépendance de la justice, ainsi que les conséquences non encore réglées des tensions interethniques, surtout à l'égard de la minorité ouzbèke.

2. Je souhaiterais proposer quelques amendements au projet de résolution, qui visent à le renforcer sur le plan des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Mes propositions se fondent sur les conclusions des organes compétents des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales (ONG) de premier plan spécialisées dans la défense des droits de l'homme, dont Amnesty International, Human Rights Watch et la Fédération internationale des droits de l'homme. Je ne traiterai pas ici de la situation des femmes, des minorités, ni des autres questions relatives à la discrimination, car elles devraient être examinées en détail par la commission sur l'égalité et la non-discrimination. L'octroi du statut de partenaire pour la démocratie devrait certes permettre à la République kirghize de renforcer sa coopération avec le Conseil de l'Europe et de poursuivre sa transition vers un système démocratique, mais il importe que l'Assemblée reste prudente à l'égard de la situation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit dans ce pays et qu'elle s'attache à être systématiquement informée des évolutions ultérieures à cet égard, comme le prévoient les dispositions réglementaires de l'Assemblée relatives au statut de partenaire pour la démocratie.

Amendement A (au projet de résolution)

Note explicative: Cet amendement vise à renforcer le projet de résolution en mettant davantage l'accent sur les problèmes posés par le respect des droits de l'homme, en ajoutant les mots «l'impunité des agents des forces de l'ordre qui en sont les auteurs, les actes d'intimidation de la société civile» après «le recours constant à la torture». En dehors des sources de préoccupation mentionnées au paragraphe en question, l'impunité des agents des forces de l'ordre pour les actes de torture ou de mauvais traitements dont ils sont les auteurs continue à poser problème, surtout dans la mesure où il n'existe aucun mécanisme de recours effectif en la matière (comme le signalent, par exemple, les Nations Unies et des ONG de premier plan[3]). Certaines ONG ont par ailleurs fait état ces derniers temps d'actes d'intimidation de la société civile, et notamment des défenseurs des droits de l'homme qui traitent des questions relatives aux personnes LGBT, des affaires de corruption ou des cas de torture, ou qui se contentent de critiquer le gouvernement[4]. Qui plus est, le harcèlement des militants LGBT est encouragé par des membres du parlement. Il convient donc d'insérer ces deux problèmes dans le paragraphe 14 du projet de résolution. En outre, ce paragraphe devrait également indiquer que toutes les questions qui y sont évoquées sont préoccupantes, non pas juste «particulièrement», mais «extrêmement» préoccupantes.

Amendement B (au projet de résolution)

---

3. Amnesty International, Rapport annuel 2013 et Human Rights Watch, World Report 2014: Kyrgyzstan. Voir également l'article de Human Rights Watch du 23 novembre 2013 Kyrgyzstan: Reports of Torture, Extortion by Police et son rapport du 29 janvier 2014, "They Said We Deserved This". Police Violence Against Gay and Bisexual Men in Kyrgyzstan.

4. Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, 17 mars 2014, Kyrgyzstan: Renewed acts of harassment targeting human rights defenders and NGOs in Kyrgyzstan.

Note explicative: Comme l'indique le paragraphe 57 du rapport de M. Çavuşoğlu, la législation électorale de la République kirghize présente encore quelques lacunes. C'est la raison pour laquelle je propose d'ajouter le mot «légal» après le mot «cadre», afin que le libellé de ce sous-paragraphe soit plus précis.

Amendement C (au projet de résolution)

Note explicative: Cet amendement vise à souligner la nécessité de garantir non seulement l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire en général, mais également le droit à un procès équitable en particulier. Les ONG ont fait état de plusieurs cas de procès inéquitables engagés sur la base d'accusations fabriquées de toutes pièces, d'agressions et de menaces proférées à l'encontre des prévenus et des avocats de la défense à l'intérieur et à l'extérieur de la salle d'audience, surtout lorsqu'ils concernaient les incidents de 2010, à l'occasion desquels des actes de violence ethnique ont été commis dans le sud du pays[5] (voir également les paragraphes 100 et 102 du rapport de M. Çavuşoğlu). Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a lui aussi souligné la nécessité de garantir la tenue de procès équitables[6].

Amendement D (au projet de résolution)

Note explicative: Cet amendement vise à renforcer le paragraphe 15.12 en remplaçant les mots «améliorer la formation» par la formule «renforcer la formation» et en ajoutant les procureurs et les avocats en tant qu'autres professionnels du droit qui devraient également bénéficier d'une formation aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

Amendement E (au projet de résolution)

Note explicative: Le recours aux détentions arbitraires est encore très fréquent au Kirghizistan, d'après les rapports des organes des Nations Unies (voir la résolution du Conseil des droits de l'homme de juin 2011, citée au paragraphe 108 du rapport de M. Çavuşoğlu, et le rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture[7]). Comme les détentions arbitraires portent atteinte à l'un des droits de l'homme les plus fondamentaux, je propose d'ajouter un nouveau sous-paragraphe pour mettre en lumière le fait que les autorités kirghizes doivent lutter contre ce phénomène.

Amendement F (au projet de résolution)

Note explicative: Cet amendement vise à renforcer le paragraphe 15.13 en remplaçant le mot «la législation» par «les normes internationales», de manière à souligner la nécessité de se conformer aux normes de droit international relatives à la prévention de la torture[8]. Comme nous l'avons indiqué plus haut (dans le cadre de l'amendement A), l'impunité des agents des forces de l'ordre continue à poser de graves problèmes et l'ordre juridique kirghize ne comporte pas de mécanisme de recours effectif contre les abus commis par ces agents. Cet amendement vise par conséquent aussi à mettre l'accent sur cette nécessité, en ajoutant, à la fin de ce paragraphe, les mots «notamment en mettant en place un mécanisme de recours effectif contre ces actes».

Amendement G (au projet de résolution)

Note explicative: Cet amendement propose d'ajouter les mots «et l'efficacité du mécanisme national de prévention» après la formule «améliorer les conditions de détention». Il vise à améliorer l'efficacité du mécanisme national de prévention, créé par un texte de loi en 2012 au titre du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture (OP-CAT). Le Kirghizistan a été le premier pays d'Asie centrale à instituer un Centre national de prévention de la torture en 2013[9]. Malgré cette évolution positive, il serait prématuré d'en évaluer l'efficacité; de plus, selon les ONG, les autorités continuent, soit à refuser de mener des enquêtes sur les cas de torture, soit à les prolonger excessivement[10].

Amendement H (au projet de résolution)

---

5. Amnesty International, Rapport annuel 2013 et Human Rights Watch, World Report 2014: Kyrgyzstan.
6. Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur l'assistance technique et la coopération dans le domaine des droits de l'homme au Kirghizistan, 3 avril 2012, A/HRC/20/12, paragraphe 88.
7. Voir, notamment, le Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Juan E. Méndez, sur sa mission au Kirghizistan (5-13 décembre 2011), A/HRC/19/61/Add.2, 21 février 2012.
8. Voir plus haut la note 6, paragraphe 91.
9. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/TortureKyrgyzstan.aspx.
10. Human Rights Watch, World Report 2014: Kyrgyzstan .

Note explicative: Je propose d'ajouter un nouveau paragraphe qui vise à souligner la nécessité de s'abstenir d'adopter de nouveaux textes de lois susceptibles de restreindre directement ou indirectement les activités des ONG et de conduire à une répression de la société civile. Ce choix s'explique par les propositions et projets de loi présentés en 2013 par certains parlementaires et par le gouvernement, qui prévoyaient d'imposer aux ONG de lourdes obligations déclaratives et restrictions: un projet de loi relative au blanchiment de capitaux, un projet de loi relative à la «trahison» et un projet de loi relatif aux «agents étrangers»[11]. Bien que les deux derniers projets de loi n'aient pas été approuvés par le Parlement kirghize, il n'est pas sûr qu'ils aient été définitivement retirés de la procédure législative[12].

Amendement I (au projet de résolution)

Note explicative: Cet amendement vise à souligner la nécessité de créer un environnement favorable aux défenseurs des droits de l'homme. Comme l'indiquent les précédents rapports de notre commission sur la situation des défenseurs des droits de l'homme[13], les Etats sont tenus de s'abstenir de les harceler, tout en les protégeant contre les agressions ou les autres actes d'intimidation commis par des acteurs non étatiques. Plusieurs affaires récentes d'agression ou de menaces proférées à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme, dont des avocats et des militants impliqués dans la défense des droits des personnes LGBT, ont été signalées par des ONG de premier plan[14]; il serait donc utile d'intégrer cet élément aux questions spécifiques soulevées au paragraphe 15 du projet de résolution. En outre, l'amendement vise à inviter les autorités kirghizes à libérer M. Azimjon Askarov, défenseur des droits de l'homme spécialisé dans les mauvais traitements infligés par les policiers aux personnes placées en détention, membre de l'ethnie ouzbèke, qui a été condamné à perpétuité, apparemment suite à des accusations fabriquées de toutes pièces et motivées par des considérations politiques (voir la partie 7.4 du rapport de M. Çavuşoğlu).

Amendement J (au projet de résolution)

Note explicative: Cet amendement renvoie aux critères formels énoncés à l'article 61.2 du Règlement de l'Assemblée. La commission des questions politiques et de la démocratie a estimé que l'absence, dans la demande du Parlement kirghize, de l'engagement clair d'informer régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe (voir la lettre du président du Parlement kirghize d'octobre 2011) ne constituait pas en soi un obstacle à l'octroi de ce statut. L'Assemblée examine automatiquement, tous les deux ans, le respect des engagements (voir la partie 2 du rapport de M. Gross et le paragraphe 20 du projet de résolution). Toutefois, du point de vue juridique, il convient de remédier au fait que la demande du Parlement kirghize ne fasse pas mention de cette information régulière. Le plus simple est que le Parlement kirghize s'engage à communiquer ces informations à l'Assemblée à intervalles raisonnables. C'est la raison pour laquelle je propose d'insérer la mention de cette obligation au paragraphe 18.1.

---

11. Human Rights Watch Concerns and Recommendations on Kyrgyzstan, 18 février 2014. Voir également Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, 26 juillet 2013, Kyrgyzstan: Concerns over the draft law on Introducing Changes and Amendments into some Legislative Acts of the Kyrgyz Republic
12. Human Rights Watch, Kyrgyzstan: Reject «Foreign Agents Law» du 5 décembre 2013.
13. Voir notamment la Résolution 1891 (2012) et le rapport de notre commission sur «La situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe» (rapporteure: Mme Mailis Reps, Estonie, ADLE), Doc. 12957.
14. Voir plus haut la note 4; voir également: Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, 20 janvier 2014: Kyrgyzstan: Burglary of the offices of "Bir Duino" and targeted intimidation and threats against Ms. Tolekan Ismailova and her family – FIDH .