



Doc. 13540

20 juin 2014

Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112)

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Christopher CHOPE, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

Résumé

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme examine les implications juridiques du cas de Ramil Safarov, qui a été transféré au titre de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées de Hongrie en Azerbaïdjan, où il a été gracié par le Président, libéré et «récompensé» pour le meurtre d'un soldat arménien dont il est l'auteur.

Bien que cette grâce ne constitue pas formellement une violation de la convention (dont l'article 12 prévoit cette possibilité), elle est contraire au but poursuivi par cette dernière: garantir la poursuite de l'exécution, dans un lieu plus proche du domicile de l'intéressé, des peines d'emprisonnement prononcées à l'étranger, dans un souci de justice et de réinsertion sociale. La commission souligne que les Etats doivent appliquer la convention de bonne foi. Afin de prévenir l'utilisation abusive de l'article 12 de la convention, comme cela a été le cas dans l'affaire Safarov, les Etats sont invités à parvenir à un arrangement ad hoc au cours de la négociation du transfèrement, notamment dans les affaires sensibles sur le plan diplomatique et politique, dans lesquelles il importe que l'Etat d'exécution réaffirme son engagement en faveur de l'objet et du but de la convention.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3914 du 5 octobre 2012.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs, par M. Chope, rapporteur	5
1. Introduction	5
1.1. Procédure	5
1.2. Les questions en jeu	5
2. L'affaire Safarov	5
2.1. Événements ayant conduit au retour en Azerbaïdjan de M. Safarov et à sa grâce ultérieure	5
2.2. Les réactions de la communauté internationale face à la libération de Ramil Safarov	7
3. Les points de droit soulevés par l'affaire Safarov	9
3.1. Principales dispositions et objectif premier de la convention	9
3.2. Appréciation de l'application de la convention par l'Azerbaïdjan	10
3.3. Appréciation de l'application de la convention par la Hongrie	12
4. Mesures possibles visant à prévenir à l'avenir l'utilisation erronée de la convention	13
5. Conclusions	15

A. Projet de résolution²

1. La Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112) prévoit le transfèrement des détenus étrangers dans leur pays d'origine. Elle poursuit avant tout un but humanitaire, en vue d'améliorer les perspectives de réinsertion et de réintégration des détenus dans la société.
2. Depuis son entrée en vigueur en 1985, la convention a permis, facilité ou accéléré le rapatriement de centaines de détenus et l'Assemblée parlementaire la considère comme un précieux instrument de coopération internationale en matière pénale.
3. L'Assemblée constate avec préoccupation que la convention a été invoquée pour justifier la libération immédiate, après son transfèrement en Azerbaïdjan, de M. Ramil Safarov, militaire azerbaïdjanais condamné pour le meurtre d'un collègue arménien qui participait à un stage de formation «Partenaire pour la paix» en Hongrie parrainé par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). A son arrivée en Azerbaïdjan, il a été accueilli en héros national, a été immédiatement gracié – bien avant l'expiration de la peine minimale fixée par la juridiction hongroise –, et a obtenu une promotion rétroactive et plusieurs autres récompenses.
4. Tout en reconnaissant que les Etats Parties sont titulaires, en vertu de l'article 12 de la convention, du droit souverain de gracier et d'amnistier les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement, l'Assemblée rappelle que le principe de bonne foi dans les relations internationales, reconnu notamment par la Convention de Vienne sur le droit des traités, et les principes de l'Etat de droit exigent que les traités soient interprétés dans un sens conforme à leur objet et à leur but.
5. En conséquence, l'Assemblée:
 - 5.1. condamne l'utilisation faite par l'Azerbaïdjan de l'article 12 de la convention dans le cas de M. Safarov, qui constitue une violation du principe de bonne foi dans les relations internationales et des principes de l'Etat de droit;
 - 5.2. réaffirme sa position, exprimée dans la [Recommandation 1527 \(2001\)](#), selon laquelle la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées n'est pas conçue pour être utilisée aux fins de la libération immédiate des détenus après leur retour dans leur pays d'origine;
 - 5.3. souligne qu'il importe d'appliquer la convention de bonne foi et, en interprétant ses dispositions, de se conformer aux principes de l'Etat de droit, notamment dans les cas de transfèrement susceptibles d'avoir des implications politiques ou diplomatiques;
 - 5.4. recommande aux Etats Parties à la convention de parvenir, si besoin est, à un arrangement ad hoc entre l'Etat de condamnation et l'Etat d'exécution, sous la forme d'un addendum à un accord de transfèrement au titre de la convention, qui exposerait les attentes réciproques des Parties et permettrait à l'Etat d'exécution de donner une assurance suffisante.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 27 mai 2014.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2014) «Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112)», ainsi qu'à sa [Recommandation 1527 \(2001\)](#) relative au fonctionnement de la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées – analyse critique et recommandations. Elle rappelle par ailleurs la Recommandation N° R (84) 11 concernant l'information relative à la convention sur le transfèrement des personnes condamnées, ainsi que les Recommandations N^{os} R (88) 13 et R (92) 18 du Comité des Ministres concernant l'application pratique de cette convention.

2. L'Assemblée invite le Comité des Ministre:

2.1. à réaffirmer que le but premier de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées n'est pas de servir à la libération des détenus de retour dans leur pays d'origine, et de déclarer clairement que cette conception devrait également présider à l'application de l'article 12 de la convention, qui prévoit l'octroi de grâces et d'amnisties;

2.2. à recommander aux Etats Parties à la convention de conclure, notamment dans les affaires susceptibles d'avoir des répercussions politiques ou diplomatiques, des arrangements ad hoc entre l'Etat de condamnation et l'Etat d'exécution, sous la forme d'un addendum à un accord de transfèrement au titre de la convention, qui préciserait l'assurance rigoureuse donnée par l'Etat d'exécution de se conformer aux principes généraux de la convention; cet addendum pourrait notamment comporter des informations communiquées par l'Etat d'exécution sur la manière dont il entend, dans une affaire précise, appliquer l'article 12 de la convention.

3. Projet de résolution adopté par la commission le 27 mai 2014.

C. Exposé des motifs, par M. Chope, rapporteur

1. Introduction

1.1. Procédure

1. Le 5 octobre 2012, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a été saisie pour rapport sur «Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées». Lors de sa réunion du 12 novembre 2012, la commission a nommé M. Renato Farina (Italie, PPE/DC) rapporteur.

2. Le 11 décembre 2012, la commission a procédé à un échange de vues avec Mme Anita van der Kar-Bachelet, secrétaire du Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC) du Conseil de l'Europe, sur la base des informations réunies au préalable par le Secrétariat⁴. Le 25 juin 2013, la commission a examiné une note introductive. A la suite du départ de l'Assemblée de M. Farina, la commission m'a nommé le 4 septembre 2013 en qualité de nouveau rapporteur. Le 12 décembre 2013, la commission a procédé à un échange de vues avec M. Eugenio Selvaggi, procureur général adjoint à la Cour de Cassation de Rome, qui est également ancien président et membre du PC-OC depuis 1994⁵.

1.2. Les questions en jeu

3. La saisine de la commission susmentionnée a suivi le débat d'actualité consacré le 4 octobre 2012 à «L'affaire Safarov»⁶, qui a suscité un certain nombre de préoccupations sur l'éventuelle utilisation abusive⁷ de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112)⁸.

4. Le présent rapport vise à examiner les questions juridiques soulevées par l'affaire Safarov, qui concernait le transfèrement de Hongrie en Azerbaïdjan, au titre de la convention, de Ramil Safarov, condamné pour meurtre, et la grâce présidentielle dont il a ensuite bénéficié. La portée de ce rapport se limitera principalement à l'utilisation abusive alléguée, par l'Azerbaïdjan, de l'article 12 de la convention, qui prévoit notamment la possibilité d'accorder une grâce. Cette affaire risque de créer un précédent qui pourrait nuire à l'avenir au bon usage de cette convention.

2. L'affaire Safarov

2.1. Événements ayant conduit au retour en Azerbaïdjan de M. Safarov et à sa grâce ultérieure

5. En janvier 2004, Ramil Safarov, lieutenant de l'armée azerbaïdjanaise, s'est rendu en Hongrie, à Budapest, pour participer à un stage linguistique d'anglais organisé dans le cadre du programme «Partenaire pour la paix», qui était parrainé par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et destiné au personnel militaire des anciennes républiques de l'Union soviétique. Deux officiers arméniens, Gurgen Margayan et Hayk Makuchyan, ont également pris part à ce stage. Au soir du 17 février 2004, Ramil Safarov a acheté une hache et une pierre à aiguiser, en vue d'assassiner les participants arméniens de ce stage linguistique. Le lendemain, il a aiguisé cette hache dans sa chambre. Vers 5 heures, le matin du 19 février, il a saisi sa hache et s'est rendu dans la chambre de Gurgen Margayan, dont la porte n'était pas verrouillée. Il a asséné 16 coups de hache à Gurgen Margayan dans son sommeil, qui ont manqué de peu de le décapiter et

4. Voir le document AS/Jur (2012) 43 et le compte rendu synthétique de la réunion de la commission du 11 décembre 2012, AS/Jur (2012) PV 09.

5. Voir le compte rendu synthétique de la réunion de la commission du 12 décembre 2013, AS/Jur (2013) PV 09.

6. Voir le [compte rendu du débat](#), AS (2012) CR 35.

7. Bien que son intitulé parle de «l'utilisation abusive» de la convention, le présent rapport emploiera la terminologie proposée par M. Eugenio Selvaggi lors de l'échange de vues auquel a procédé la commission en décembre 2013, c'est-à-dire «l'utilisation erronée» ou «l'utilisation impropre» de la convention. M. Selvaggi avait expliqué que, alors que «l'utilisation abusive de la convention» s'inscrit plutôt dans le cadre d'une appréciation politique, «l'utilisation erronée» a trait à l'appréciation juridique de l'application de la convention.

8. Adoptée le 21 mars 1983 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1985. La convention a été complétée par un Protocole additionnel (STE n° 167; adopté le 18 décembre 1997, entré en vigueur le 1^{er} juin 2000), qui prévoit les dispositions applicables au transfert de l'exécution des peines dans deux cas distincts: premièrement, lorsqu'une personne condamnée a fui l'Etat de condamnation pour se rendre dans l'Etat dont elle a la nationalité; deuxièmement, lorsqu'une personne condamnée est frappée d'une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière par suite de sa condamnation.

ont entraîné sa mort. Ramil Safarov s'est ensuite dirigé vers la chambre de Hayk Makuchyan, qu'il avait également l'intention d'assassiner. La porte de cette chambre étant verrouillée, il a tenté de la défoncer à l'aide de sa hache, mais les stagiaires des chambres voisines, réveillés par le bruit, l'en ont empêché jusqu'à l'arrivée de la police. La police hongroise, qui avait été appelée par le camarade de chambre de Gurgen Margayan, a arrêté Ramil Safarov sur le lieu du crime.

6. Des poursuites pénales ont alors été engagées à l'encontre de Ramil Safarov en Hongrie. Au cours de son procès, Ramil Safarov a avoué son crime sans montrer aucun remords et en reconnaissant au contraire librement que le seul motif de l'assassinat de Gurgen Margayan était sa nationalité arménienne⁹. Le 13 avril 2006, un tribunal hongrois de première instance a reconnu M. Safarov coupable de l'homicide avec préméditation de Gurgen Margayan, commis dans des circonstances d'une cruauté inhabituelle, et d'une tentative d'homicide sur la personne de Hayk Makuchyan; il l'a en conséquence condamné à une peine d'emprisonnement à perpétuité, assortie d'une peine de sûreté de 30 ans. Le fait que ce meurtre ait été motivé par la nationalité de la victime et que M. Safarov n'ait montré, en formulant ses aveux, aucun regret ni aucune compassion pour la victime, a été considéré comme une circonstance aggravante¹⁰. Le 22 février 2007, la Cour d'appel hongroise saisie par Ramil Safarov l'a débouté et a confirmé le jugement de première instance¹¹.

7. Après avoir purgé huit ans de sa peine d'emprisonnement à perpétuité en Hongrie, le 31 août 2012, Ramil Safarov a été transféré en Azerbaïdjan à sa demande, en vertu des dispositions de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées. A son arrivée, il a été accueilli en héros, gracié par le Président Ilham Aliev et, quelques heures plus tard, libéré. Un appartement lui a ensuite été attribué à Bakou et il a touché huit années d'arriéré de salaire. Le ministre de la Défense l'a par ailleurs réintégré dans l'armée et promu au grade de commandant au cours d'une cérémonie publique¹².

8. Ces événements ont provoqué des manifestations à Erevan, à Budapest et dans d'autres villes encore¹³. Le 31 août 2012, le Gouvernement arménien a rompu ses relations diplomatiques avec la Hongrie en raison de la décision prise par ce pays de transférer Ramil Safarov en Azerbaïdjan, jugée inamicale¹⁴. Les autorités arméniennes ont également adressé une note verbale au président du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, invitant les Etats membres à condamner la grâce et la libération de M. Safarov¹⁵. La libération de Ramil Safarov a par ailleurs donné lieu à une escalade des tensions entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan: le Président arménien, Serzh Sarkisian, a ainsi annoncé que son pays était prêt à la guerre si celle-ci devait être déclarée¹⁶.

9. Les autorités hongroises ont de leur côté déclaré que ce transfèrement avait été approuvé conformément à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, à laquelle la Hongrie et l'Azerbaïdjan sont Parties. Le ministère de l'Administration publique et de la Justice et le ministère des Affaires étrangères ont par ailleurs affirmé avoir reçu l'assurance des autorités azerbaïdjanaises que Ramil Safarov resterait incarcéré jusqu'au terme de sa peine¹⁷. Selon des responsables de l'Etat hongrois, le vice-

9. Voir la Résolution du Parlement européen sur l'Azerbaïdjan: le cas de Ramil Safarov (2012/2785(RSP)), paragraphe A; Kristóf Szombati, «What does the Safarov case tell us about Hungary today?», Fondation Heinrich Böll, 7 septembre 2012.

10. Note verbale du 24 septembre 2012 de la Mission permanente de la République d'Arménie auprès du Bureau des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève, adressée au président du Conseil des droits de l'homme, document A/HRC/21/G/10, p. 1; European Forum for Democracy and Solidarity, «Outrage in Armenia over Hungary's extradition of Azerbaijani murder convict», 3 septembre 2012; K. Szombati, voir plus haut la note 9.

11. Reuters, «Azeri jailed for life in Hungary for killing Armenian», 22 février 2007.

12. Résolution du Parlement européen sur l'Azerbaïdjan, voir plus haut la note 9; *New York Times*, «A Hero's Welcome for a Convicted Killer Reignites Tensions», 4 septembre 2012.

13. *New York Times*, *ibid.*; BBC, «Armenians hold anti-Hungary rally over Azeri killer pardon», 1^{er} septembre 2012; *The Economist*, «Hungary, Armenia and the axe-murderer: Blunder in Budapest», 4 septembre 2012; Radio Free Europe/Radio Liberty, «As Armenia protests killer's pardon, Azerbaijan promotes him», 2 septembre 2012; European Forum for Democracy and Solidarity, voir plus haut la note 10; «Блокнот», «Армяне Ростова-на-Дону провели акцию у представительства Венгрии» [Manifestation d'Arméniens devant la représentation hongroise à Rostov-sur-le-Don] (en russe), 2 septembre 2012.

14. Remarks by the President of the Republic of Armenia Serzh Sargsyan at the Meeting with the Heads of Diplomatic Missions Accredited in the Republic of Armenia, 31 août 2012. Voir par ailleurs la Note verbale de la Mission permanente de la République d'Arménie auprès du Bureau des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève, note 10 ci-dessus, p. 2; Résolution du Parlement européen sur l'Azerbaïdjan, voir plus haut la note 9; BBC, «Armenia cuts ties with Hungary over Azerbaijan killer pardon», 31 août 2012.

15. Note verbale de la Mission permanente de la République d'Arménie auprès du Bureau des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève, voir plus haut la note 10, p. 3.

16. BBC, «Azeri killer Ramil Safarov: Concern over Armenian Anger», 3 septembre 2012.

ministre azerbaïdjanais de la Justice, Vilayet Zhirov, avait adressé un courrier officiel au ministre hongrois de l'Administration publique et de la Justice, le 15 août 2012, dans lequel il déclarait que l'exécution des décisions rendues par les juridictions des Etats étrangers au sujet du transfèrement de personnes condamnées pour qu'elles purgent le reste de leur peine d'emprisonnement en Azerbaïdjan se déroulait conformément à l'article 9.1.a de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées¹⁸. L'article 9 porte sur les principes généraux qui régissent l'exécution de la peine dans l'Etat d'exécution; son alinéa 1 précise que les Etats d'exécution ont le choix entre deux modes d'exécution: soit ils poursuivent l'exécution (conformément au sous-alinéa a), soit ils convertissent la peine en une décision qui lui substitue une peine prévue par leur propre législation (en vertu de l'alinéa b). Conformément à l'assurance donnée que les peines d'emprisonnement infligées à l'étranger étaient constamment exécutées en Azerbaïdjan, sans conversion de peine et sans engagement d'une nouvelle procédure juridictionnelle, l'Azerbaïdjan avait fait le 25 janvier 2001 la déclaration suivante: «[l'Azerbaïdjan] exclut totalement la procédure prévue à l'article 9.1.b, de la Convention»¹⁹. M. Zhirov avait par ailleurs indiqué que, en vertu de l'article 57.3 du Code pénal azerbaïdjanais, la peine d'un condamné à perpétuité pouvait uniquement être remplacée par une peine d'emprisonnement pendant une durée précise ordonnée par un tribunal ou par une libération conditionnelle lorsque l'intéressé avait purgé au moins 25 années de sa peine d'emprisonnement²⁰. Les autorités azerbaïdjanaises ont ensuite nié avoir donné une quelconque assurance diplomatique aux autorités hongroises²¹. Ces dernières ont protesté, condamné la décision azerbaïdjanaise de libérer Ramil Safarov et convoqué l'ambassadeur azerbaïdjanais à Budapest pour qu'il s'explique sur cette affaire²².

10. En mars 2013, Hayk Makuchyan et les ayants droit de Gurgen Margayan ont introduit une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») à l'encontre de l'Azerbaïdjan et de la Hongrie, en alléguant d'une violation de l'article 2 (droit à la vie) et de l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5)²³. En outre, en mars 2013, l'Arménie a fait part de son intention de saisir le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies²⁴ au titre de l'article 11 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

2.2. Les réactions de la communauté internationale face à la libération de Ramil Safarov

11. La grâce de Ramil Safarov par le Président azerbaïdjanais a été rapidement et largement condamnée par les organisations internationales, les gouvernements et les organisations non gouvernementales (ONG); plusieurs d'entre eux se sont inquiétés de voir cette décision risquer de compromettre le processus de réconciliation entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et provoquer une nouvelle escalade de tensions entre les deux Etats.

17. Communication du ministère hongrois de l'Administration publique et de la Justice, «Ramil Sahib Safarov's sentence will continue to be enforced by Azerbaijan», 31 août 2012; European Forum for Democracy and Solidarity, voir plus haut note 10; The Hungarian Government's reactions to the sudden and unexpected release of Ramil Sahib Safarov by Azeri authorities, cabinet du Premier ministre hongrois, 3 septembre 2012.

18. L'article 9 1.a dispose que: «Les autorités compétentes de l'Etat d'exécution doivent soit poursuivre l'exécution de la condamnation immédiatement ou sur la base d'une décision judiciaire ou administrative, dans les conditions énoncées à l'article 10.» L'article 10 prévoit que: 1) «En cas de poursuite de l'exécution, l'Etat d'exécution est lié par la nature juridique et la durée de la sanction telles qu'elles résultent de la condamnation»; et que: 2) «Toutefois, si la nature ou la durée de cette sanction sont incompatibles avec la législation de l'Etat d'exécution, ou si la législation de cet Etat l'exige, l'Etat d'exécution peut, par décision judiciaire ou administrative, adapter cette sanction à la peine ou mesure prévue par sa propre loi pour des infractions de même nature. Cette peine ou mesure correspond, autant que possible, quant à sa nature, à celle infligée par la condamnation à exécuter. Elle ne peut aggraver par sa nature ou par sa durée la sanction prononcée dans l'Etat de condamnation ni excéder le maximum prévu par la loi de l'Etat d'exécution.»

19. Liste des déclarations formulées au titre du traité n° 112, Convention sur le transfèrement des personnes condamnées.

20. Communication du ministère hongrois de l'Administration publique et de la Justice, voir plus haut note 17; «Azerbaijani extradition – Foreign ministry says Azerbaijan's action unacceptable», ministère hongrois des Affaires étrangères, 3 septembre 2012; «Azerbaijani extradition – Hungary condemns amnesty in diplomatic note», ministère hongrois des Affaires étrangères, 3 septembre 2012.

21. Résolution du Parlement européen sur l'Azerbaïdjan, voir plus haut note 9, paragraphe E.

22. «Azerbaijani extradition – Hungary condemns amnesty in diplomatic note», ministère hongrois des Affaires étrangères, voir plus haut note 20; Communication du ministère hongrois de l'Administration publique et de la Justice, voir plus haut note 20; cabinet du Premier ministre hongrois, voir plus haut note 17.

23. European Human Rights Advocacy Centre, «Case launched at European Court to challenge Presidential pardon given to murderer», 1^{er} mars 2013.

24. News from Armenia, «Armenia to appeal to UN Committee on Elimination of Discrimination on Safarov case», 1^{er} mars 2013.

2.2.1. La réaction du Conseil de l'Europe

12. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, a déclaré qu'il n'était pas acceptable de faire d'un meurtrier un héros²⁵. Le Président de l'Assemblée parlementaire, Jean-Claude Mignon, a considéré que la libération de Ramil Safarov constituait une utilisation abusive d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe²⁶. Plusieurs membres de l'Assemblée parlementaire ont également condamné sa libération à l'occasion du débat d'actualité consacré à l'affaire Safarov le 4 octobre 2012. Par ailleurs, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, a déploré la grâce et la glorification de l'auteur d'un meurtre motivé par la nationalité de la victime²⁷, tout comme la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), qui a souligné que les affaires comparables à celle de Ramil Safarov risquaient de faire naître un sentiment d'impunité chez les auteurs de très graves infractions à caractère raciste²⁸.

2.2.2. Les réactions au-delà du Conseil de l'Europe

13. En dehors du Conseil de l'Europe, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, s'est dit préoccupé par les circonstances qui ont entouré le transfèrement de M. Safarov en Azerbaïdjan et par sa grâce ultérieure, tout en soulignant qu'il importait de respecter l'Etat de droit²⁹. Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme, Navanethem Pillay, a également déclaré que les normes internationales relatives à la responsabilité des auteurs de crimes graves devaient être respectées³⁰.

14. Au sein de l'Union européenne, la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton, ainsi que le Commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage, Štefan Füle, ont fait part de leur préoccupation au sujet de la grâce accordée à M. Safarov³¹. Le Président du Parlement européen, Martin Schulz, a déclaré que la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées ne devait pas être utilisée de manière abusive à des fins politiques³², tandis que le Parlement européen a adopté une résolution qui condamne la grâce de M. Safarov³³. Le coprésident de la commission de coopération parlementaire Union européenne–Arménie (PCC), Milan Cabrnach, s'est inquiété de ce que la grâce présidentielle accordée à M. Safarov puisse être considérée comme un dangereux abus de procédure judiciaire³⁴.

15. Les coprésidents du Groupe de Minsk de l'OSCE, les ambassadeurs de la Fédération de Russie, Igor Popov, de France, Jacques Faure, et des Etats-Unis, Ian Kelly, ont jugé profondément préoccupant et regrettable le préjudice causé au processus de paix et à la confiance entre les deux parties par cette grâce et par toute tentative de glorification de ce crime³⁵, tout comme le Secrétaire Général de l'Otan, Anders Fogh Rasmussen³⁶. En outre, Nikolav Bordyza, Secrétaire général de l'Organisation du Traité de sécurité collective, a déclaré que la grâce accordée par les autorités azerbaïdjanaises à M. Safarov ne se justifiait pas et était contraire au droit international³⁷.

25. Secrétaire Général Jagland: «Il n'est pas acceptable qu'un meurtrier soit transformé en héros», 4 septembre 2012.

26. Le Président de l'APCE exprime son inquiétude au sujet de la détérioration sérieuse des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, suite à la décision de gracier Ramil Safarov, 5 septembre 2012.

27. The Commissioner concerned about the pardon of Azerbaijani army officer convicted of murder, Conseil de l'Europe, Bureau d'Erevan, 4 septembre 2012.

28. Déclaration de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance au sujet de la grâce accordée en Azerbaïdjan à une personne condamnée pour crime de haine, 4 septembre 2012.

29. Highlights of the Noon Briefing by Spokesperson for Secretary-General Ban Ki-Moon, 6 septembre 2012.

30. Press briefing note on Azerbaijan du porte-parole du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Rupert Colville, 7 septembre 2012.

31. Statement by the Spokespersons of EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the release of Ramil Safarov, 3 septembre 2012.

32. Le Président Schulz sur la grâce accordée à Ramil Safarov en Azerbaïdjan, Parlement européen, 4 septembre 2012.

33. Résolution du Parlement européen sur l'Azerbaïdjan, voir plus haut note 9.

34. Statement by the European Union-Armenia Parliamentary Cooperation Committee (PCC) Co-Chair Milan Cabrnach, 6 septembre 2012.

35. OSCE Minsk Group Co-Chairs meet with the Foreign Ministers of Armenia and Azerbaijan, 3 septembre 2012.

36. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Yerevan State University in Yerevan, Arménie, 6 septembre 2012; Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Azerbaijan Diplomatic Academy in Baku, Azerbaijan, 7 septembre 2012.

37. Комментарий Генерального секретаря Организации Договора о коллективной безопасности Н. Бордюжи о ситуации вокруг решения властей Азербайджана помиловать убийцу армянского офицера (Observations du Secrétaire général de l'Organisation du Traité de sécurité collective, Nikolai Bordyuzha, sur les circonstances qui entourent la décision prise par les autorités azerbaïdjanaises de gracier le meurtrier d'un officier de l'armée arménienne) (en russe), 3 septembre 2012.

16. Amnesty International a estimé que la grâce et la promotion accordées à M. Safarov risquaient d'être considérées comme un geste cautionnant les violences à caractère ethnique et a invité le Gouvernement azerbaïdjanais à annuler tout privilège octroyé à M. Safarov et à condamner publiquement la violence ethnique³⁸.

17. Le même état d'esprit a conduit plusieurs ministres, ambassadeurs et parlementaires de divers Etats au sein et à l'extérieur du Conseil de l'Europe à faire des déclarations exprimant leur inquiétude à l'égard de la grâce et de la glorification de M. Safarov; cela a notamment été le cas des ministres des Affaires étrangères de Chypre³⁹, de France⁴⁰, du Luxembourg⁴¹, de Norvège⁴², de la Fédération de Russie⁴³ et de Suède⁴⁴, ainsi que du secrétaire d'Etat aux Questions européennes et à l'OTAN du Royaume-Uni⁴⁵, de l'ambassade canadienne en Turquie, en Géorgie, en Azerbaïdjan et au Turkménistan⁴⁶ et du président du Groupe d'amitié Canada–Arménie de la Chambre des communes canadienne⁴⁷, ainsi que du président américain Barack Obama (par l'intermédiaire du Conseil de sécurité nationale)⁴⁸, du Département d'Etat⁴⁹ et du président de la commission des affaires étrangères du Sénat des Etats-Unis⁵⁰.

3. Les points de droit soulevés par l'affaire Safarov

3.1. Principales dispositions et objectif premier de la convention

18. La Convention sur le transfèrement des personnes condamnées vise avant tout à faciliter la réinsertion sociale des détenus en offrant aux personnes condamnées à une peine d'emprisonnement à l'étranger la possibilité de purger le reste de leur peine dans leur pays d'origine. Le paragraphe 9 du rapport explicatif, destiné à conseiller les Etats Parties sur l'interprétation à retenir de la convention, précise que: «La politique pénale insistant maintenant davantage sur la réinsertion sociale des délinquants, il peut être très important que la condamnation prononcée contre le délinquant soit subie dans son pays d'origine plutôt que dans l'Etat où l'infraction a été commise et le jugement rendu. Cette politique se fonde également sur des considérations humanitaires: les difficultés de communication dues aux barrières linguistiques, l'aliénation de la culture et des coutumes locales, le manque de contact avec sa famille peuvent avoir des effets négatifs sur le prisonnier étranger. Le rapatriement des personnes condamnées peut donc correspondre à l'intérêt des détenus ainsi qu'à celui des gouvernements concernés.»⁵¹. De fait, les études montrent que les détenus étrangers rencontrent des difficultés liées à la culture, à la communication, à l'accès aux services, notamment, et que ces difficultés sont d'autant plus importantes que les différences culturelles et linguistiques sont accentuées et la communication avec la famille et les amis entravée⁵². On s'accorde généralement à dire que les personnes condamnées qui purgent leur peine dans leur pays d'origine ont de meilleures chances d'être réinsérées, resocialisées et réintégrées au sein de la collectivité qu'ailleurs⁵³.

38. Amnesty International, «Azerbaijan: Government sends dangerous message on ethnically-motivated violence», 6 septembre 2012, AI Index: EUR 55/015/2012.

39. The Minister of Foreign Affairs met with the Minister of Foreign Affairs of Armenia, ministère des Affaires étrangères de la République de Chypre, 14 septembre 2012.

40. Azerbaïdjan: grâce octroyée à M. Safarov – Déclaration du porte-parole du ministère des Affaires étrangères, France Diplomatie, 3 septembre 2012.

41. Visite officielle de Jean Asselborn en République d'Arménie, 11 septembre 2012, ministère des Affaires étrangères et européennes du Grand-Duché de Luxembourg, 11 septembre 2012.

42. Concern over tensions between Armenia and Azerbaijan, ministère norvégien des Affaires étrangères, 5 septembre 2012.

43. Statement of A.K. Lukashevich, Official Representative of MFA of Russia, regarding the extradition of Azerbaijani soldier by Hungary, ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, 3 septembre 2012.

44. Carl Bildt, ministre des Affaires étrangères de Suède, via Twitter.

45. Minister for Europe David Lidington met the President of Armenia, Serzh Sargsyan, Prime Minister Tigran Sargsyan and the Minister of Foreign Affairs, Edward Nalbandian, ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni, 21 septembre 2012.

46. Le Canada est déçu que l'on accorde le pardon à Safarov, Ambassade canadienne en Turquie, en Géorgie, en Azerbaïdjan et au Turkménistan, 13 septembre 2012.

47. Statement by Harold Albrecht (Kitchener – Conestoga, ON), Chambre des communes du Canada, débat du 19 septembre 2012.

48. Statement by NSC Spokesman Tommy Vietor on Azerbaijan's Decision to Pardon Ramil Safarov, Maison Blanche, Service de presse, 31 août 2012.

49. Pardon of Azerbaijani Soldier, Press Statement by Patrick Ventrell, Acting Deputy Spokesperson, Département d'Etat des Etats-Unis, Service de presse, 31 août 2012.

50. Kerry Statement on Release of Ramil Safarov, commission des affaires étrangères du Sénat des Etats-Unis, 5 septembre 2012.

51. Rapport explicatif de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées.

19. En vertu de la convention, le transfèrement peut être demandé, soit par l'Etat dans lequel la peine a été infligée (l'Etat de condamnation), soit par l'Etat dont la personne condamnée est ressortissante (l'Etat d'exécution). Le transfèrement est soumis au consentement des deux Etats et de la personne condamnée. La convention n'impose pas à l'Etat de condamnation ni à l'Etat d'exécution d'accepter un transfèrement. Elle fixe simplement le cadre dans lequel les Etats sont encouragés à coopérer et prévoit une procédure à cette fin.

3.2. Appréciation de l'application de la convention par l'Azerbaïdjan

20. La grâce présidentielle accordée à Ramil Safarov est censée se fonder sur l'article 12 de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, qui prévoit que: «Chaque Partie peut accorder la grâce, l'amnistie ou la commutation de la peine conformément à sa Constitution ou à ses autres règles juridiques.» L'Azerbaïdjan, en sa qualité d'Etat d'exécution, a indiqué qu'il était habilité à gracier Ramil Safarov en vertu de l'article 109.22 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan⁵⁴.

21. Si cette grâce est conforme à la lettre de la Constitution et ne contrevient pas formellement à son esprit, on peut néanmoins se demander si elle est conforme aux principes de l'Etat de droit et à l'esprit de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, tel qu'il émane de son préambule. Ce dernier indique que les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Etats signataires sont «désireux de développer davantage la coopération internationale en matière pénale» et que «cette coopération doit servir les intérêts d'une bonne administration de la justice et favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées».

22. La question de la libération immédiate d'une personne transférée conformément à la convention a été examinée en premier lieu par l'Assemblée parlementaire⁵⁵ en 2001. Cette dernière a recommandé au Comité des Ministres d'élaborer une nouvelle recommandation aux Etats membres sur l'interprétation et l'application de cet instrument, en veillant notamment à déclarer clairement que la convention n'était pas conçue pour servir à la libération immédiate des détenus dès leur retour dans leur propre pays⁵⁶. Le Comité des Ministres a pour sa part indiqué qu'il partageait l'idée que la convention n'avait pas pour vocation première de permettre la libération immédiate des détenus de retour dans leur pays d'origine⁵⁷. Mais la question de la libération d'une personne condamnée à la suite d'une grâce accordée au titre de l'article 12 de la convention n'a pas été spécifiquement abordée.

23. Bien qu'on puisse soutenir que tous les cas de transfèrement satisfont pour l'essentiel à l'objectif de réinsertion⁵⁸, on peut tout autant supposer que, dans le cas précis de Ramil Safarov, sa libération immédiate dès son retour était incompatible avec la notion de réinsertion sociale, puisque rien ne garantissait que M. Safarov purgerait sa peine pendant une période minimale, conforme à la gravité du crime qu'il avait commis, et qu'il ne montrait pas le minimum de remords qui permettait aux autorités de penser qu'il ne récidiverait pas à la suite de sa libération.

24. Quelle que soit l'interprétation que l'on retient, il ne fait guère de doute que la grâce et la libération immédiates de Ramil Safarov à son arrivée en Azerbaïdjan compromettaient le deuxième objectif de la convention, c'est-à-dire la garantie de la poursuite de l'exécution intégrale de la condamnation dans l'intérêt de la justice. Cette appréciation se fonde sur la jurisprudence établie par la Cour européenne des droits de l'homme au sujet de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à la vie), en vertu de laquelle la Cour intervient, après les avoir examinées attentivement, dans les affaires qui présentent une «disproportion manifeste entre la gravité de l'acte commis et la peine infligée»⁵⁹. En outre, la Cour a

52. De Wree E., Vander Beken T. et Vermeulen G., «The transfer of sentenced persons in Europe: Much ado about reintegration», *Punishment & Society*, vol. 11, n° 1 (2009), 111-128, p. 117.

53. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, «[Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons](#)», *Criminal Justice Handbook Series* (New York, 2012), p. 10-11.

54. Cet article prévoit que «la grâce est accordée par un acte du Président de la République azerbaïdjanaise», voir: http://confinder.richmond.edu/admin/docs/local_azerbaijan.pdf.

55. Rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur le fonctionnement de la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées – analyse critique et recommandations (Rapporteur: M. Tom Enright, Irlande, PPE), [Doc. 9117](#), 7 juin 2001.

56. [Recommandation 1527 \(2001\)](#) «Fonctionnement de la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées – analyse critique et recommandations».

57. [Doc. 9670](#), réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 1527 \(2001\)](#).

58. PC-OC, «[Convention on the Transfer of Sentenced Persons, Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons, Explanatory Notes](#)» (uniquement en anglais), 3 septembre 2003, PC-OC/INF 67.

59. Voir notamment *Nikolova et Velichkova c. Bulgarie*, Requête n° 7888/03, arrêt du 20 décembre 2007, paragraphe 62.

considéré que, «lorsqu'un agent de l'Etat, en particulier un fonctionnaire des forces de l'ordre, est reconnu coupable d'un crime constitutif d'une violation de l'article 2 de la Convention, le fait de lui accorder une amnistie ou une grâce peut difficilement correspondre au but poursuivi d'une juste peine»⁶⁰.

25. Il semble donc que les mesures prises par l'Azerbaïdjan pour faciliter le transfèrement de Ramil Safarov aient été motivées par des intérêts autres que la réalisation du double objectif de réinsertion sociale et de justice par des moyens garantissant la poursuite de l'exécution de la condamnation, malgré le rapprochement de domicile. On peut donc aisément conclure que le fait de gracier immédiatement M. Safarov à son arrivée était contraire aux principes de l'Etat de droit.

26. L'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 précise que «[t]out traité en vigueur lie les Parties et doit être exécuté par elles de bonne foi». Il découle de la nature de la convention que sa bonne application exige une confiance mutuelle entre les parties concernées. Les Etats Parties doivent par conséquent négocier et mettre en œuvre les traités de bonne foi. L'esprit de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées suppose que l'Etat d'exécution respecte et exécute, de bonne foi, la décision de justice rendue par l'Etat de condamnation.

27. Cela dit, la grâce accordée à Ramil Safarov ne saurait être interprétée comme ayant été conforme au but poursuivi par l'article 12 de la convention et elle était sans doute contraire à l'intention des rédacteurs de cet instrument lorsqu'ils ont élaboré cette disposition. Le dictionnaire de droit de Black définit la grâce comme «un acte de grâce émanant de l'autorité chargée de l'exécution des lois, qui exempte la personne à laquelle elle est accordée de la peine prévue par la loi pour l'infraction qu'elle a commise». Le droit de grâce est habituellement régi par la Constitution et relève d'ordinaire de la compétence du chef de l'Etat ou du Parlement. La grâce a pour effet le pardon d'une infraction et l'annulation de la peine correspondante. Elle est généralement accordée aux personnes qui démontrent qu'elles ont payé leur dette à la société ou lorsque les autorités estiment que celles-ci méritent d'être pardonnées. Mais dans le cadre de Ramil Safarov, alors même que personne ne contestait qu'il avait commis le crime dont il avait été reconnu coupable et qu'il méritait une lourde peine, la grâce présidentielle semble lui avoir été accordée en récompense du meurtre de Hayk Makuchyan, motivé par une haine nationaliste. Il ne s'agissait pas de pardonner, mais de glorifier un crime pour des raisons politiques.

28. Le sentiment que l'Azerbaïdjan n'a pas agi de bonne foi en appliquant l'article 12 de la convention dans le cas de M. Safarov est renforcé par une interprétation systématique de la convention, qui précise dans son article 3.1.c qu'un transfèrement est possible à condition que l'intéressé ait encore six mois de peine à purger. Dans le même ordre d'idées, M. Selvaggi a rappelé au cours d'un échange de vues auquel a procédé la commission l'avis rendu par le PC-OC au sujet du refus de certains Etats de transférer en Turquie des détenus qui auraient bénéficié d'une loi d'amnistie et auraient été immédiatement relâchés, de sorte qu'ils n'auraient purgé aucune peine dans l'Etat d'exécution. Le PC-OC avait estimé que ces affaires ne relevaient pas du champ d'application de la convention.

29. Ces considérations amènent à conclure que l'application de l'article 12 par l'Azerbaïdjan pour procéder à la libération immédiate de Ramil Safarov après son transfèrement était contraire au but poursuivi par cette disposition et compromettait la raison d'être de la convention.

30. L'affaire Safarov conduit également à se demander si la déclaration faite par l'Azerbaïdjan au titre de l'article 12 de la convention équivaut à une réserve et, si tel est le cas, si le principe de réciprocité est applicable⁶¹. L'Azerbaïdjan a fait la déclaration suivante: «Conformément à l'article 12 de la convention, la République d'Azerbaïdjan déclare que les décisions relatives à la grâce et à l'amnistie des personnes condamnées transférées par la République d'Azerbaïdjan devraient avoir l'accord des autorités compétentes de la République d'Azerbaïdjan»⁶². Un avis juridique rendu par le Service du conseil juridique et le Bureau des traités au PC-OC le 18 mars 2013 a examiné si cette déclaration était soumise au principe de réciprocité, c'est-à-dire si la grâce accordée à M. Safarov par les autorités azerbaïdjanaises aurait dû être acceptée par leurs homologues hongrois⁶³. Le PC-OC concluait que, même si la déclaration azerbaïdjanaise devait être

60. *Enukidze et Girgvliani c. Géorgie*, Requête n° 25091/07, arrêt du 26 avril 2011, paragraphe 274 (références omises).

61. Ce principe applicable aux réserves découle de l'article 21 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, libellé comme suit dans ses alinéas pertinents: «1. Une réserve établie à l'égard d'une autre partie ... (a) modifie pour l'Etat auteur de la réserve dans ses relations avec cette autre partie les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure prévue par cette Réserve; et (b) modifie ces dispositions dans la même mesure pour cette autre partie dans ses relations avec l'Etat auteur de la réserve».

62. Voir la Liste des déclarations formulées au titre du traité n° 112, voir plus haut la note 19.

63. PC-OC, «[Avis juridique sur la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées et le principe de réciprocité des réserves](#)», 18 mars 2013, PC-OC\Docs 2013\PC-OC (2013)3.

considérée comme une réserve au sens de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁶⁴, il resterait à déterminer l'étendue du principe de réciprocité à cet égard. En tout état de cause, la déclaration faite par l'Azerbaïdjan au sujet de l'article 12 de la convention illustre l'attitude généralement restrictive de l'Azerbaïdjan, en sa qualité d'Etat de condamnation, à l'égard de la grâce accordée par d'autres Etats. La déclaration de l'Azerbaïdjan et le fait que les autorités azerbaïdjanaises n'aient pas informé leurs homologues hongrois de leur intention d'accorder une grâce immédiate conduit derechef à conclure que l'Azerbaïdjan n'a pas appliqué la convention de bonne foi.

31. Outre les conséquences diplomatiques immédiates de l'affaire Safarov, on peut légitimement craindre que l'utilisation erronée de la convention à des fins autres que celles énoncées dans son préambule risquent d'avoir des répercussions négatives sur l'utilisation et le fonctionnement en général de la convention. Il est fort possible que les Etats se montrent réticents à l'avenir à transférer des détenus vers l'Azerbaïdjan, de crainte qu'une personne condamnée soit graciée comme l'a été Ramil Safarov. Comme nous l'avons dit plus haut, la coopération internationale dans l'administration de la justice se fait principalement dans l'intérêt des personnes concernées, ce qu'a reconnu notamment la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire portant sur le transfèrement d'un détenu au titre de la convention⁶⁵.

3.3. Appréciation de l'application de la convention par la Hongrie

32. Bien que l'application de l'article 12 de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées en vue de procéder immédiatement à l'octroi de la grâce et à la libération de Ramil Safarov après son transfèrement, qui ne constitue pas en soi une violation de la convention, ne puisse être considérée comme une utilisation adéquate de cet instrument par l'Azerbaïdjan, l'affaire Safarov soulève également des questions relatives à l'application de la convention par l'Etat de condamnation, à savoir la Hongrie.

33. Officiellement, la Hongrie n'a pas agi dans un sens contraire à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, ni, plus généralement, au droit international. L'affaire Safarov réunissait les conditions auxquelles le transfèrement est soumis, qui sont fixées par l'article 3 de la convention. En vertu de cette disposition, une personne condamnée peut être transférée au titre de la convention uniquement lorsque les conditions suivantes sont réunies: 1) l'intéressé est ressortissant de l'Etat d'exécution; 2) la décision de justice est définitive; 3) à la date de réception de la demande de transfèrement, la durée de la peine à purger par le condamné est d'au moins six mois ou indéterminée; 4) le condamné ou, en cas d'incapacité, son représentant légal consent au transfèrement; 5) les actes ou omissions qui ont donné lieu à la condamnation constituent une infraction pénale au regard du droit de l'Etat d'exécution; et 6) l'Etat de condamnation et l'Etat d'exécution se sont mis d'accord sur ce transfèrement.

34. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la Hongrie a transféré M. Safarov en presumant que cette condamnation continuerait à être exécutée en Azerbaïdjan et qu'il passerait au moins 25 ans en prison. Pourtant, on peut légitimement se demander si les autorités hongroises pouvaient prévoir et auraient dû avoir prévu la possibilité que Ramil Safarov soit libéré après son transfèrement et en réalité récompensé de son crime. L'appréciation de cette question dépend du caractère suffisant ou non, dans les circonstances précises de l'affaire Safarov, de l'assurance que le condamné resterait en prison, que la Hongrie affirme avoir reçue de la part des autorités azerbaïdjanaises.

35. Il semble que cette assurance se soit limitée à déclarer dans des termes généraux le mode d'exécution en Azerbaïdjan des condamnations prononcées à l'étranger. Pour autant qu'elle confirmait que l'Etat suivait la procédure fixée à l'article 9.1.a de la convention, elle correspondait à la déclaration faite par l'Azerbaïdjan (voir plus haut le paragraphe 9) et comportait les informations qu'un Etat d'exécution est tenu de communiquer en tout état de cause, conformément aux articles 6.1.c et 9.2 de la convention, lorsque l'Etat de condamnation lui en fait la demande. Ces informations servent avant tout à vérifier si toutes les conditions du transfèrement sont réunies, afin de faciliter la décision de l'Etat de condamnation de consentir ou non à un transfèrement⁶⁶. Il y a lieu de douter que, dans l'affaire Safarov, ces informations aient constitué une assurance suffisante.

64. L'article 2.d de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit que: «1. Aux fins de la présente Convention: L'expression "réserve" s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat.»

65. *Drozdt et Janousek c. France et Espagne*, Requête n° 12747/87, arrêt du 26 juin 1992, paragraphe 110.

66. Rapport explicatif, voir plus haut la note 51, paragraphe 37.

36. Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus haut, les autorités azerbaïdjanaises ont également indiqué à la Hongrie que leur législation nationale prévoyait qu'une peine d'emprisonnement à perpétuité pouvait uniquement être remplacée par une peine d'emprisonnement d'une durée précise ordonnée par un tribunal ou par une libération conditionnelle lorsque l'intéressé avait purgé au moins 25 années de sa peine d'emprisonnement. Indépendamment du fait de savoir si l'on peut qualifier ces déclarations d'assurance, la Hongrie, en sa qualité d'Etat Partie à la convention, aurait dû savoir que les informations relatives à l'exécution d'une condamnation étaient soumises à une éventuelle décision ultérieure de l'Etat d'exécution, par exemple l'octroi d'une grâce. C'est d'autant plus vrai que la lettre que leur avaient adressée les autorités azerbaïdjanaises ne faisait aucune mention particulière de l'article 12 de la convention.

37. Le fait que la Hongrie aurait dû ou non prendre sa décision de transférer Ramil Safarov en se fondant sur les déclarations peu concluantes des autorités azerbaïdjanaises reste sujet à débat. Le soupçon du caractère éventuellement insuffisant de l'assurance reçue dans le cas précis de Ramil Safarov est corroboré par le fait qu'un certain nombre d'éléments indiquaient clairement que M. Safarov serait accueilli en héros national à son retour. Rappelons en premier lieu que le meurtre de Guren Margayan avait donné lieu à des louanges publiquement et largement exprimées par de hauts responsables de l'Etat azerbaïdjanais, dont le médiateur azerbaïdjanais⁶⁷ et le représentant permanent de l'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe⁶⁸. Cette situation devait être connue de la Hongrie, surtout si les autorités arméniennes affirment qu'elles avaient informé à de nombreuses reprises leurs homologues hongrois de la glorification en Azerbaïdjan du geste de M. Safarov⁶⁹.

38. Pour toutes ces raisons, et compte tenu de la pratique constante de la Cour européenne des droits de l'homme, qui évalue attentivement si une assurance diplomatique offre dans la pratique suffisamment de garanties dans les circonstances d'un cas d'espèce donné⁷⁰, on peut reprocher à la Hongrie de ne pas avoir demandé aux autorités azerbaïdjanaises de lui donner une assurance plus rigoureuse. La Hongrie aurait eu le pouvoir discrétionnaire de refuser de transférer M. Safarov. Comme nous l'avons dit, la convention ne fait pas obligation aux Etats contractants de transférer les détenus, mais leur impose uniquement de coopérer⁷¹. C'est ce qui découle, notamment, de l'article 2.1 de la convention, qui précise: «Les Parties s'engagent à s'accorder mutuellement, dans les conditions prévues par la présente Convention, la coopération la plus large possible en matière de transfèrement des personnes condamnées.»

39. On peut par ailleurs s'interroger sur l'adéquation de la réaction de la Hongrie à la grâce et à la libération de Ramil Safarov, et notamment se demander si la convocation de l'ambassadeur d'Azerbaïdjan par les autorités hongroises était suffisante. Il est vrai que la marge de manœuvre de la Hongrie après le transfèrement de M. Safarov était limitée par le fait que, comme le prévoit l'article 8 de la convention, l'exécution de la peine relève de la seule compétence de l'Etat d'exécution. Dans le même ordre d'idées, l'article 9.3 de la convention ajoute que «l'exécution de la condamnation est régie par la loi de l'Etat d'exécution et cet Etat est seul compétent pour prendre toutes les décisions appropriées».

4. Mesures possibles visant à prévenir à l'avenir l'utilisation erronée de la convention

40. A la lumière de ce qui précède, il existe suffisamment de raisons de conclure que le transfèrement de Ramil Safarov en Azerbaïdjan, ainsi que sa grâce et sa libération ultérieures, ont eu lieu par suite d'une utilisation impropre de l'article 12 de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées. Cela étant dit, nous examinerons à présent comment éviter à l'avenir ce type de situation.

67. *Zerkalo Newspaper*, 28 février 2004, cité par le Bureau des institutions démocratiques des droits de l'homme de l'OSCE, «*Anti-Armenian propaganda and hate dissemination carried out by Azerbaijan as a serious obstacle to the negotiation process*», HDIM.DEL/382/08, 7 octobre 2008; Grigorian M. et Oruyev R., «*Murder Case Judgment Reverberates Around Caucasus*», 20 avril 2006.

68. *Zerkalo Newspaper*, 23 février 2004, *op. cit.*

69. Note verbale de la Mission permanente de la République d'Arménie auprès du Bureau des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève, voir plus haut note 10, p. 1-2; *Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Armenia*, ministère des Affaires étrangères de la République d'Arménie, 31 août 2012.

70. Voir notamment *Chahal c. Royaume-Uni*, Requête n° 22414/93, arrêt du 15 novembre 1996, paragraphe 105; *Saadi c. Italie*, Requête n° 37201/06, arrêt du 28 février 2008 [Grande Chambre], paragraphe 148.

71. Voir l'intervention de Mme Joana Ferreira (Portugal) sur «*L'avenir de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées: options d'amélioration (deuxième Protocole additionnel, recommandation, lignes directrices pratiques)*» lors de la Session spéciale du Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC) sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112), 27 novembre 2013.

41. Toute mesure visant à prévenir l'utilisation impropre de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, et notamment de son article 12, ne doit pas nuire au fonctionnement de la convention. Il importe plus particulièrement que cette mesure soit conçue de manière à garantir que la convention conserve sa souplesse et son caractère discrétionnaire, qui sont très largement considérés comme ses principaux atouts⁷², et que son application concrète ne soit pas entravée par la présence de conditions de transfèrement excessivement strictes.

42. L'adéquation des moyens de prévention de l'utilisation erronée de l'article 12 de la convention dépend par ailleurs de la manière dont on considère l'affaire Safarov, c'est-à-dire comme une situation exceptionnelle peu susceptible de se reproduire ou comme un précédent, qui met en lumière l'imperfection du libellé de cette disposition. Lors de l'échange de vues auquel a procédé la commission en décembre 2013, M. Selvaggi a souligné le caractère politique et diplomatique des questions soulevées par l'affaire Safarov, qui ont été influencées à la fois par les relations internationales et par l'histoire des rapports entre les pays. De fait, au vu des circonstances particulières qui entourent l'affaire Safarov, et notamment du fait qu'elle concernait un troisième Etat (à savoir l'Arménie)⁷³, il semblerait qu'elle n'établisse pas un précédent qui permettrait la survenance d'autres cas similaires d'utilisation impropre de la convention. Au contraire, les Etats Parties à la convention se montreraient très probablement réticents à prendre le risque de créer un incident diplomatique comparable à celui qui a opposé l'Arménie et la Hongrie au sujet du transfèrement de Ramil Safarov et de faire l'objet d'une condamnation générale de la communauté internationale (comme nous l'avons évoqué plus haut).

43. L'article 12 peut être interprété et appliqué d'une manière qui soit conforme à l'esprit de la convention et à l'Etat de droit; c'est d'ailleurs le cas d'ordinaire. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de proposer la modification de la convention, étant donné que le droit de grâce est considéré comme un droit souverain. La modification de cet instrument risquerait d'entraîner le retrait de ce traité d'une partie des 64 Etats contractants, parmi lesquels figurent 46 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que 18 Etats tiers, qui vont de l'Australie au Panama et aux Etats-Unis d'Amérique⁷⁴ (faisant ainsi de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées l'une des conventions les plus ratifiées du Conseil de l'Europe). Une telle situation nuirait à la raison d'être de la convention, c'est-à-dire à la promotion de l'utilisation la plus large possible de cet instrument dans l'intérêt des buts humanitaires qu'il poursuit.

44. Cela dit, on peut envisager différents moyens de garantir que l'article 12 de la convention ne soit pas utilisé de manière erronée, comme cela a été le cas dans l'affaire Safarov. Les Etats qui négocient un transfèrement au titre de la convention pourraient parvenir à un arrangement ad hoc sur l'exécution des condamnations sous la forme d'un addendum à l'accord passé entre l'Etat de condamnation et l'Etat d'exécution. Dans cet arrangement, l'Etat d'exécution donnerait l'assurance plus rigoureuse de se conformer aux principes généraux de la convention. Ce document peut également comporter des informations à la fois sur la pratique générale d'un pays et sur ses intentions dans le cas précis dont il est question en matière de grâce et/ou d'amnistie. On pourrait par exemple envisager que l'Etat d'exécution soit tenu d'indiquer son intention de gracier ou d'amnistier l'intéressé, voire de s'engager à ne pas exercer les droits que lui reconnaît l'article 12 de la convention avant que la personne condamnée n'ait purgé une durée minimale de sa peine dans cet Etat d'exécution. Ces questions méritent un certain nombre d'éclaircissements avant de procéder à un transfèrement, car l'Etat de condamnation n'est plus compétent pour exécuter la peine une fois que les autorités de l'Etat d'exécution prennent en charge la personne condamnée⁷⁵. L'objectif de cette

72. Voir notamment Comité des Ministres, note 57 ci-dessus; et [Avis du PC-OC sur la Recommandation 1527 \(2001\) de l'Assemblée](#) relative au fonctionnement de la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées, p. 2.

73. Comme la Hongrie a dû avoir conscience de la dimension politique que présentait l'affaire Safarov pour l'Arménie, on pourrait également se demander si elle aurait dû informer au préalable les autorités arméniennes de son intention de transférer M. Safarov. L'Arménie affirme n'avoir été informée que le jour du transfèrement, les autorités hongroises l'ayant auparavant assurée constamment que Ramil Safarov ne serait pas transféré. Voir les remarques formulées par le Président de la République d'Arménie, Serzh Sargsyan, lors de la réunion avec les chefs des missions diplomatiques, note 14 ci-dessus; la déclaration du ministère arménien des Affaires étrangères, note 69 ci-dessus; la Note verbale de la Mission permanente de la République d'Arménie auprès du Bureau des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève, note 10 ci-dessus, p. 1-2.

74. Pour une vue d'ensemble de l'état actuel des signatures et ratifications, voir:

www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=FRE&CM=&NT=112&DF=29/04/2013&VL=.

75. L'article 8 de la Convention est libellé comme suit: «1. La prise en charge du condamné par les autorités de l'Etat d'exécution a pour effet de suspendre l'exécution de la condamnation dans l'Etat de condamnation. 2. L'Etat de condamnation ne peut plus exécuter la condamnation lorsque l'Etat d'exécution considère l'exécution de la condamnation comme étant terminée.» De fait, dans certains cas, la participation d'un Etat tiers à ces négociations pourrait être

recommandation serait d'encourager les Etats à coopérer à la mise en œuvre de la convention, tout en apportant des éclaircissements et, si besoin est, en précisant leur engagement en faveur de l'objet et du but de la convention.

5. Conclusions

45. L'affaire Ramil Safarov démontre que l'article 12 de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, qui prévoit l'octroi d'une grâce et d'une amnistie, peut être utilisé de manière erronée pour procéder à la libération immédiate d'une personne condamnée après son transfèrement, dans un but autre que celui d'une réinsertion sociale animée par un souci de justice. Une telle utilisation de cet instrument est incompatible avec le but poursuivi par l'article 12 et l'esprit de la convention. Bien qu'il soit peu probable, comme nous l'avons vu, que l'affaire Safarov établisse un précédent et malgré le fait que l'article 12 ne soit pas en soi incompatible avec l'objet et le but de la convention, il convient de prendre des mesures pour prévenir toute répétition à l'avenir d'une utilisation impropre de cette disposition.

46. Le bon fonctionnement de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées dépend de l'existence de négociations de bonne foi entre les Etats contractants et du respect scrupuleux des principes de l'Etat de droit. Il convient par conséquent, notamment dans les affaires susceptibles d'avoir des implications politiques ou diplomatiques, d'encourager les Etats Parties à la convention à parvenir à un arrangement ad hoc sur l'exécution de la condamnation, dans lequel l'Etat d'exécution donnera clairement l'assurance de respecter les principes généraux de la convention, y compris dans l'application de son article 12. L'Etat d'exécution pourra indiquer dans cet arrangement ses intentions en matière de grâce et/ou d'amnistie dans l'affaire concernée, voire prendre l'engagement de ne pas exercer les prérogatives que lui reconnaît l'article 12 de la convention avant que la personne condamnée n'ait purgé une période minimale de sa peine.

47. Dans l'intérêt de la coopération internationale en matière pénale et des nombreuses situations dans lesquelles son application offre une aide humanitaire en facilitant le transfèrement des personnes détenues et permet la poursuite, dans un lieu plus proche du domicile de l'intéressé, de l'exécution des peines d'emprisonnement prononcées à l'étranger, la convention mérite de continuer à jouir du soutien de l'Assemblée. Le succès de la convention dépend en grande partie de sa souplesse. La suppression ou la restriction générale de l'article 12 n'est par conséquent pas recommandée. Les projets de résolution et de recommandation proposent au contraire la conclusion d'arrangements ad hoc, qui visent à dissuader toute utilisation abusive de cette disposition, comme cela a été le cas dans l'affaire Safarov.

recommandée. Cette participation risquerait certes de compliquer la situation d'un point de vue technique ou juridique, mais il pourrait être nécessaire, dans certaines circonstances, d'éviter la conclusion d'un accord «opaque» entre un Etat de condamnation et un Etat d'exécution (voir à cet égard la note 73 ci-dessus).