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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2509 (2023)[1]

La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains

Assemblée parlementaire

1. L'assassinat et le démembrement d'un journaliste saoudien, Jamal Khashoggi, dans l'enceinte du consulat d'Arabie saoudite à Istanbul en octobre 2018 a mis en lumière le phénomène mondial de la répression transnationale. L'Assemblée parlementaire note qu'il existe quatre formes principales de répression transnationale:

1.1. les attaques directes par lesquelles un État d'origine mène une attaque physique ciblée contre un individu à l'étranger, à savoir les assassinats, les agressions, les disparitions forcées, l'intimidation physique et les restitutions forcées violentes;

1.2. la collaboration avec d'autres pays pour agir contre une cible en recourant à la détention, à l'expulsion illégale et à d'autres types de restitutions forcées – des mesures autorisées par des procédures juridiques formelles, mais dénuées de sens. Cette méthode comprend l'utilisation abusive des notices rouges d'INTERPOL, des procédures d'extradition et d'autres formes d'assistance juridique interétatique telles que les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme;

1.3. des entraves à la mobilité, telles que le retrait de passeport et le refus de services consulaires, qui empêchent la personne ciblée de voyager ou entraînent sa détention;

1.4. les menaces à distance, y compris l'intimidation ou la surveillance en ligne et la coercition par procuration, dans le cadre de laquelle la famille, un proche ou un partenaire commercial d'une personne sont menacés, emprisonnés ou autrement visés.

2. Les données indiquent que, à la fin de l'année 2022, le nombre d'incidents de répression transnationale physique commis depuis 2014 s'élevait à 854. Ces actes ont été commis par 38 gouvernements dans 91 pays à travers le monde. Selon l'organisation non gouvernementale Freedom House, les principaux auteurs de répression transnationale sont les Gouvernements de la Chine, de la Türkiye, de la Fédération de Russie, de l'Égypte et du Tadjikistan.

3. L'Assemblée s'inquiète au plus haut point du nombre et de la gravité des actes de répression transnationale commis en Europe, y compris sur le territoire de certains États membres. L'exemple le plus flagrant est le programme étatique de poursuite des dissidents à l'étranger mis en œuvre par la Fédération de Russie, qui comprend les assassinats ou tentatives d'assassinats ciblés notoires, tels que l'empoisonnement et le meurtre de l'ancien agent de renseignement Alexandre Litvinenko en 2006 et l'empoisonnement et la tentative d'assassinat de l'ancien agent de renseignement Sergueï Skripal et de sa fille Ioulia en 2018 (également appelée «l'attaque de Salisbury»), deux actes perpétrés au Royaume-Uni. En ce qui concerne l'assassinat ciblé de M. Litvinenko, la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») a établi en 2021 que les deux personnes qui l'ont empoisonné au Royaume-Uni étaient des agents russes et que la Fédération de Russie était donc responsable de la violation de son droit à la vie, énoncé à l'article 2 de la Convention

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 juin 2023 (19e séance) (voir Doc. 15787, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: Sir Christopher Chope). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 juin 2023 (19e séance).
Voir également la Recommandation 2257 (2023).

européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). En outre, il existe des preuves solides qui permettent de relier les agressions et les meurtres de dissidents tchétchènes vivant à l'étranger à la République tchétchène et à son chef, Ramzan Kadyrov.

4. L'Assemblée est également préoccupée par le sort réservé aux manifestants antiguerre et aux personnes qui fuient l'enrôlement militaire forcé en Fédération de Russie, dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et de la vague de répression croissante à l'intérieur de ses frontières. Ces personnes qui fuient ainsi la Fédération de Russie peuvent devenir de nouvelles cibles de la répression transnationale russe, en particulier si elles ne parviennent pas à se réinstaller en toute sécurité ou si elles rencontrent des obstacles pour demander l'asile dans d'autres pays.

5. Par ailleurs, l'Assemblée s'inquiète fortement de la situation au Bélarus. Le détournement et l'atterrissage forcé à Minsk du vol Ryanair 4978, le 23 mai 2021, pour arrêter le journaliste et militant de l'opposition Roman Protasevich et sa compagne Sofia Sapega, au prétexte d'une fausse alerte à la bombe, devraient être condamnés comme une forme particulièrement odieuse de répression transnationale qui s'apparente à un acte de piraterie aérienne. Le Bélarus serait responsable de 31 % des incidents de répression transnationale enregistrés en 2021. Certains des dirigeants de l'opposition et des manifestants qui ont fui le Bélarus après la réélection frauduleuse d'Alexandre Loukachenka en 2020, en particulier ceux qui se sont réfugiés en Fédération de Russie, ont fait l'objet d'expulsions ou de restitutions illégales au Bélarus, ce qui montre que la Fédération de Russie a facilité la campagne de répression transnationale menée par le Bélarus.

6. L'Assemblée est préoccupée par le fait que la Türkiye a également utilisé certains outils de répression transnationale, notamment après la tentative de coup d'État de juillet 2016, ainsi qu'en raison de sa politique constante qui consiste à poursuivre entre autres toute personne prétendument liée au «mouvement Gülen», que les autorités turques appellent «Organisation terroriste des partisans de Fethullah» (FETÖ). Il a été reconnu que la campagne turque de répression transnationale a eu recours à des restitutions, au détournement de procédures d'extradition, de notices rouges d'INTERPOL et de mesures de lutte contre le financement du terrorisme, ainsi qu'à la collaboration avec d'autres États pour expulser ou transférer des personnes de manière illégale. À ce propos, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'en 2018 la République de Moldova avait illégalement transféré en Türkiye sept enseignants de nationalité turque, contournant toutes les garanties offertes par le droit national et international, et donc en violation de leur droit à la liberté protégé par l'article 5, paragraphe 1, de la Convention. Le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire a émis des constatations similaires à propos de transferts en provenance d'autres territoires, y compris en dehors de l'Europe. Des détracteurs du Gouvernement turc et des journalistes installés dans d'autres États membres auraient fait l'objet de menaces et d'intimidations, ce qui aurait exigé parfois une protection policière de la part des autorités de l'État d'accueil.

7. L'Assemblée observe par ailleurs que l'Azerbaïdjan aussi a été accusé d'utiliser certaines techniques de répression transnationale, telles que les restitutions et les enlèvements transfrontaliers, principalement à l'encontre de journalistes. Certains journalistes et militants de l'opposition azerbaïdjanais qui vivent à l'étranger auraient fait l'objet de menaces et d'agressions. La Cour européenne des droits de l'homme a récemment conclu que l'Azerbaïdjan était responsable d'un transfert extrajudiciaire vers la Türkiye, au mépris des garanties du droit national et international.

8. L'Assemblée condamne toutes les formes et pratiques de répression transnationale, y compris celles qui sont exercées directement par un État d'origine en dehors de ses frontières et lorsqu'un État d'origine collabore avec d'autres États pour qu'ils agissent illégalement contre une personne ciblée sur leur propre territoire. Elle considère que ces pratiques non seulement violent de nombreux droits humains fondamentaux indérogeables des personnes ciblées, mais qu'elles constituent aussi une menace pour l'État de droit, la démocratie et la sécurité nationale des États où ces personnes vivent et ont trouvé refuge. Les actes de répression transnationale perpétrés par les États membres et ceux qui se produisent ou ont des effets sur leur territoire portent atteinte aux valeurs et aux principes défendus par le Conseil de l'Europe.

9. L'Assemblée considère que les actes de répression transnationale constituent des violations du droit international des droits de l'homme, et en premier lieu de la Convention. Elle rappelle que la Convention s'applique aux violations extraterritoriales et que les violations ciblées des droits humains d'une personne perpétrées par un État contractant sur le territoire d'un autre État contractant compromettent le caractère effectif de la Convention en tant que gardienne des droits humains et garante de la paix, de la stabilité et de l'État de droit en Europe.

10. La Convention s'applique également aux violations extraterritoriales commises par un État membre en dehors de l'espace juridique de la Convention. Les exécutions extrajudiciaires, les agressions, les disparitions forcées, les restitutions forcées et les enlèvements violent les articles 2 (droit à la vie), 3 (interdiction de la torture) et 5 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention. Les obligations procédurales d'enquêter sur ces violations et d'en punir les auteurs peuvent concerner l'État auteur, l'État d'accueil ou les deux. En outre, il existe un devoir de coopération entre les États membres dans les affaires transnationales qui impliquent des violations graves des droits humains.

11. L'Assemblée rappelle que les États d'accueil ont l'obligation positive de protéger les personnes qui relèvent de leur juridiction contre les actes de répression transnationale, en fournissant une protection spécifique aux cibles identifiées si elles sont exposées à des risques réels et immédiats, et en ne se rendant pas complices des violations commises par des agents étrangers sur leur territoire. Les États d'accueil ont également l'obligation, conformément aux principes de non-refoulement et de légalité, de ne pas remettre, transférer, expulser ou extrader des personnes vulnérables à la répression transnationale, y compris par le recours à des voies extrajudiciaires, en particulier s'il existe un risque réel de violation de l'un des droits fondamentaux de la Convention par l'État requérant.

12. Enfin, d'autres formes, non physiques, de répression transnationale, comme l'intimidation et la surveillance en ligne, peuvent violer des droits tels que le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention. L'utilisation abusive, pour des raisons politiques, de mécanismes de coopération juridique interétatique tels que les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme peut entraîner des violations du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention et du droit à la protection de la propriété garanti par l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention (STE n^{o} 9). Cela peut à son tour conduire à l'exclusion financière d'individus et d'organisations non gouvernementales ciblés et les empêcher effectivement de mener leurs activités de défense des droits humains et de participer à la vie économique et sociale.

13. En conséquence, l'Assemblée considère que la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour, fournit un cadre juridique solide en vertu duquel les actes de répression transnationale doivent être condamnés, faire l'objet d'une enquête et, le cas échéant, être punis par les États membres. Pour les États non membres comme le Bélarus, ou les anciens États membres comme la Fédération de Russie, l'Assemblée rappelle que des obligations similaires découlent du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, auxquels ils sont tous deux parties.

14. Le Conseil de l'Europe et ses États membres et observateurs devraient reconnaître que la répression transnationale est un phénomène mondial qui s'attaque aux fondements des sociétés démocratiques et de l'État de droit, et qu'une action renforcée et mieux coordonnée est nécessaire pour la prévenir et la combattre.

15. L'Assemblée appelle donc les États membres et les autres États européens qui se livreraient à la répression transnationale:

15.1. à mener une enquête effective sur toutes les allégations d'actes de répression transnationale, notamment ceux qui portent sur la violation du droit à la vie, de l'interdiction de la torture ou du droit à la liberté, tels que les meurtres, les assassinats, les disparitions forcées, les agressions, les mauvais traitements, les restitutions forcées, les enlèvements et les transferts extrajudiciaires; et, le cas échéant, à traduire en justice les responsables de ces actes, y compris les hauts responsables;

15.2. en cas de transfert extrajudiciaire, y compris de restitution, à obtenir des informations de l'État requérant sur la situation de la personne concernée et à envisager l'application éventuelle de la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n^{o} 112) ou d'autres traités pour permettre le retour de la personne en cas de condamnation;

15.3. à veiller à ce que les victimes de la répression transnationale bénéficient d'une réparation adéquate pour le préjudice subi, y compris de mesures de réadaptation et d'indemnisation;

15.4. à renforcer les mécanismes de contrôle et d'obligation de rendre des comptes des actes et des pouvoirs des services de renseignement, et à faire passer un message de tolérance zéro émanant du plus haut niveau politique concernant les transferts extrajudiciaires, les restitutions, les enlèvements et toute autre forme grave de répression transnationale;

15.5. s'agissant des États membres et de la Fédération de Russie, à exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans lesquels des actes de répression transnationale ont été jugés contraires à la Convention, en prenant toutes les mesures individuelles et générales requises sous la surveillance du Comité des Ministres.

16. L'Assemblée demande spécifiquement à la Türkiye de mettre fin à ses actes d'intimidation à l'égard de Bülent Keneş, de reconnaître et de respecter la décision de la Cour suprême suédoise, et de mettre fin à sa politique consistant à utiliser son veto à l'adhésion de la Suède à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) comme outil de répression transnationale.

17. L'Assemblée appelle en outre tous les États membres et observateurs, et les États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

17.1. à établir une définition officielle de la répression transnationale à l'usage de tous les services gouvernementaux (forces de l'ordre, services de renseignement, migration et asile), pour qu'elle soit intégrée dans leurs actions et procédures;

17.2. à mettre en place un mécanisme spécifique pour signaler ou suivre les incidents nationaux de répression transnationale commis sur leur territoire et identifier les gouvernements qui en sont les auteurs;

17.3. à revoir les pratiques d'échange d'informations des services de contre-espionnage et des forces de l'ordre pour s'assurer que les personnes vulnérables bénéficient d'un système d'alerte et de protection adéquat;

17.4. à procéder à des contrôles supplémentaires des demandes d'extradition, des notices rouges d'INTERPOL et des autres formes d'entraide judiciaire entre États, y compris les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui émanent de gouvernements connus pour avoir recours à la répression transnationale ou pour détourner régulièrement les mécanismes d'INTERPOL et d'autres mécanismes de coopération;

17.5. à envisager de filtrer davantage les demandes de visas diplomatiques, afin d'éviter d'accorder une accréditation à des membres du personnel diplomatique qui ont harcelé ou intimidé des personnes exilées et des membres de la diaspora par le passé, et d'expulser les diplomates qui ont été directement impliqués dans des incidents de répression transnationale;

17.6. à imposer des sanctions ciblées aux auteurs et aux complices de la répression transnationale, en appliquant leurs lois de type Magnitski ou d'autres instruments similaires, conformément à la Résolution 2252 (2019) «Lutter contre l'impunité par la prise de sanctions ciblées dans l'affaire Sergueï Magnitski et les situations analogues»;

17.7. à tenir compte des antécédents des États d'origine en matière de répression transnationale lorsqu'ils statuent sur les demandes d'asile et à respecter le droit de demander l'asile en vertu de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés, ainsi que le principe de non-refoulement;

17.8. à veiller à ce que les législations nationales mettent en place les outils nécessaires pour appréhender, poursuivre et sanctionner les auteurs de la répression transnationale, y compris en alourdissant les peines applicables et en exerçant leur compétence pénale dans les cas où des actes de répression transnationale ont pris naissance, se sont produits ou ont produit des effets sur leur territoire, sur la base des principes de territorialité et de personnalité active et passive;

17.9. à utiliser dans toute la mesure du possible les instruments du Conseil de l'Europe et d'autres instruments internationaux relatifs à l'entraide judiciaire dans le cadre d'enquêtes et de procédures pénales sur des actes de répression transnationale commis en Europe ou ailleurs;

17.10. à restreindre l'exportation de technologies de surveillance vers les pays dont les gouvernements sont connus pour avoir recours à la répression transnationale, à réitérer leur engagement concernant le caractère privé des communications et la préservation du chiffrement de bout en bout, et à enquêter de manière effective sur toutes les allégations de répression numérique transnationale qui visent des personnes vivant sur leur territoire;

17.11. à faire en sorte que les défenseurs des droits humains et les militants qui travaillent avec des organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe, soient mieux protégés contre le risque de répression transnationale.

18. S'agissant du détournement du système d'INTERPOL, l'Assemblée renvoie à sa Résolution 2315 (2019) «La réforme d'INTERPOL et les procédures d'extradition: renforcer la confiance en luttant contre les abus», et appelle:

18.1. INTERPOL:

18.1.1. à améliorer encore la transparence en communiquant des données qui permettraient d'évaluer l'efficacité de ses mécanismes de contrôle et en clarifiant l'interprétation de ses règles, en particulier l'article 2 de son Statut, qui exige que les systèmes d'INTERPOL soient utilisés d'une manière compatible avec les normes internationales relatives aux droits humains;

18.1.2. à améliorer encore les vérifications préalables et postérieures des notices rouges et des diffusions de personnes recherchées;

18.1.3. à veiller à l'efficacité des réformes de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL (CCF) pour garantir un meilleur respect de ses décisions et orientations, notamment en matière de suppression de données;

18.2. tous les États membres:

18.2.1. à collaborer avec la CCF et à respecter ses décisions, par exemple en supprimant de leurs bases de données nationales toutes les données relatives aux notices rouges ou aux diffusions que la CCF a décidé de supprimer;

18.2.2. à aider INTERPOL à supprimer les notices rouges abusives utilisées contre des réfugiés et d'autres personnes ayant besoin d'une protection internationale, par exemple en communiquant à INTERPOL des informations sur leur statut (avec le consentement de ces personnes);

18.2.3. à mettre en place des garanties efficaces pour s'assurer que les décisions relatives à l'immigration et aux demandes d'asile ne sont pas influencées par des notices rouges ou des diffusions abusives;

18.2.4. à soutenir les mécanismes d'examen interne d'INTERPOL (le Groupe spécial notices et diffusions et la CCF) par des financements et des ressources supplémentaires.

19. L'Assemblée invite la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à porter une attention particulière à la répression transnationale lorsqu'elle noue le dialogue les défenseurs des droits humains et la société civile, notamment les exilés de la Fédération de Russie et du Bélarus.

20. L'Assemblée invite son rapporteur général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme à tenir compte des tendances et pratiques actuelles de la répression transnationale, qui peuvent cibler les défenseurs des droits humains, y compris lorsqu'elles émanent d'États non membres.

21. L'Assemblée invite également la Cour à appliquer pleinement – et, si besoin, à développer – sa jurisprudence sur la juridiction extraterritoriale afin de viser l'ensemble des actes possibles de répression transnationale qui trouvent leur origine ou produisent leurs effets dans les États membres. Il ne saurait y avoir de lacunes dans la protection contre la répression transnationale commise dans l'espace juridique de la Convention.