



Doc. 16421

04 juin 2026

Lutter contre la répression transnationale

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Constantinos EFSTATHIOU, Chypre, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Sommaire

Page

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs par M. Constantinos Efstathiou, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Les pratiques et les cas récents de répression transnationale en Europe	7
2.1. Le pouvoir de la peur – la répression transnationale par le harcèlement et la menace ou l'usage de la violence	8
2.2. Sous couvert de justice – l'instrumentalisation d'outils légaux à des fins répressives pour punir la dissidence	12
2.3. Restrictions à la circulation	16
3. Lutter contre la répression transnationale	16
3.1. Suivi de la Résolution 2509 (2023) et de la Recommandation 2257 (2023) par le Conseil de l'Europe	16
3.2. Exemples de pratiques étatiques	17
3.3. INTERPOL	19
4. Conclusions et recommandations	19

1. Renvoi en commission: [Doc 16017](#), Renvoi 4829 du 30 septembre 2024.



A. Projet de résolution²

1. La détresse des dissidents politiques, des journalistes, et des défenseurs des droits humains en exil ne s'arrête pas une fois qu'ils ont fui les systèmes oppressifs de leurs États d'origine. Alors que les cas d'ingérence étrangère se multiplient et s'aggravent, les régimes autoritaires ont trouvé de nouveaux moyens pour museler les opposants au-delà de leurs frontières. Ces cas de répression transnationale, qu'ils impliquent l'usage de la violence ou le détournement d'outils de coopération internationale légitimes, violent l'État de droit et la souveraineté des États, portent atteinte aux droits humains des personnes visées et constituent une menace sérieuse pour la sécurité nationale.

2. La gravité du problème de la répression transnationale est clairement illustrée par Freedom House, l'une des organisations non gouvernementales américaines les plus renommées, qui a recensé 1 375 cas de répression transnationale physique commis depuis 2014 par 54 États d'origine affectant 107 États hôtes. Parmi les dix principaux auteurs de répression transnationale physique, Freedom House cite la Chine, la Türkiye, la Fédération de Russie, le Tadjikistan, l'Égypte, le Turkménistan, le Cambodge, l'Ouzbékistan, l'Iran et le Bélarus.

3. L'Assemblée parlementaire condamne toutes les formes de répression transnationale. Elle réaffirme que 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 et sont incompatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5).

4. En l'absence d'un cadre juridique adapté, et notamment d'une définition commune de la répression transnationale, de nombreux cas ne sont pas identifiés et l'ampleur réelle de ce phénomène est vraisemblablement bien plus importante. Malgré des tentatives de définition de ce terme dans divers textes législatifs nationaux et par les organisations de la société civile, il n'existe actuellement aucune définition universellement admise.

5. En conséquence, l'Assemblée estime que le terme «répression transnationale» devrait être compris comme une forme d'ingérence étrangère de la part d'un État, de ses organes, de ses mandataires et/ou de personnes dont les actions peuvent être attribuées à cet État, utilisée pour intimider, réduire au silence, harceler, contraindre, enlever, blesser ou tuer des individus au-delà des frontières de l'État, notamment des dissidents politiques, des militants, des défenseurs des droits humains, des journalistes, des opposants politiques, des groupes religieux et ethniques minoritaires, des universitaires, des membres de la diaspora et des communautés en exil et/ou leurs proches, quelle que soit leur nationalité. Les méthodes de répression transnationale comprennent, sans s'y limiter:

- 5.1. le meurtre, la menace ou le recours à la violence;
- 5.2. la restitution illégale et/ou l'enlèvement;
- 5.3. la surveillance électronique ou physique illégale;
- 5.4. le harcèlement ou la détention illégale de membres de la famille dans l'État d'origine;
- 5.5. le détournement de mécanismes légitimes de coopération juridique internationale, tels que le système de notices d'INTERPOL, les demandes d'extradition, les cadres d'entraide judiciaire et les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme;
- 5.6. le «doxing» (la divulgation publique et illégale d'informations permettant d'identifier une personne ou une organisation dans le but de la harceler ou de lui causer un préjudice) et la divulgation d'informations personnelles sensibles;
- 5.7. la qualification injustifiée de terroriste ou d'extrémiste;
- 5.8. les restrictions à la circulation, notamment par le retrait de passeport et le refus de services consulaires;
- 5.9. le recours à des poursuites stratégiques contre la participation publique (ou poursuites-baillons).

6. L'Assemblée estime que, dans certaines circonstances, les victimes de répression transnationale qui sont détenues en vertu d'une notice rouge d'INTERPOL ou d'une demande d'extradition abusives peuvent répondre aux critères du prisonnier politique, tels qu'énoncés dans la [Résolution 1900 \(2012\)](#) «La définition de prisonnier politique». En conséquence, les États qui refusent de prendre en compte la motivation politique qui fonde ces demandes devraient être considérés comme des facilitateurs de la répression transnationale, et

2. Projet de résolution adopté par la commission le 26 mai 2026.

partagent donc la responsabilité des violations des droits humains commises à l'encontre de ses victimes. L'Assemblée rappelle aux États membres que l'entraide judiciaire prévue par les traités internationaux et les mécanismes de coopération devrait être mise en œuvre dans le plein respect du droit international des droits humains, y compris de leurs obligations au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, qui transcendent les frontières nationales. Les États membres devraient donc accorder une attention particulière aux allégations spécifiques et crédibles de répression transnationale et de persécution politique lorsqu'ils étudient les demandes de coopération internationale, en particulier celles qui pourraient aboutir à l'arrestation et à la détention d'une personne.

7. L'Assemblée s'inquiète en outre des allégations répétées selon lesquelles les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption seraient détournées et utilisées à des fins de répression transnationale. Elle invite les autorités nationales chargées de l'application de la loi à veiller à ce que toute procédure de ce type respecte le droit à un procès équitable et la présomption d'innocence, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

8. L'Assemblée se félicite de ce que, depuis l'adoption de sa [Résolution 2509 \(2023\)](#) «La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains», des efforts aient été faits pour lutter contre la répression transnationale à travers plusieurs initiatives internationales et nationales. En particulier, lors du Sommet du G7 de 2025 au Canada, les dirigeants se sont engagés à lutter contre la menace de la répression transnationale en favorisant une compréhension commune du phénomène, en sensibilisant l'opinion publique et en encourageant l'obligation de rendre des comptes. Le Parlement européen a adopté une résolution sur la lutte contre la répression transnationale des défenseurs des droits humains, et plusieurs mesures législatives ou autres ont été prises au niveau national par des États tels que la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse, le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis d'Amérique.

9. L'Assemblée estime que seule une réponse internationale coordonnée peut contrer efficacement la menace que fait peser la répression transnationale sur la sécurité nationale, les droits humains et l'État de droit. Le Conseil de l'Europe dispose à la fois de l'expertise nécessaire et du rayonnement international requis pour piloter cette réponse.

10. Réitérant son soutien à l'initiative du Secrétaire Général visant à établir un Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe, l'Assemblée est convaincue qu'une prise en compte adéquate du phénomène de la répression transnationale renforcera la sécurité démocratique européenne et consolidera l'ordre international fondé sur des normes, notamment grâce à la coopération entre les États membres et les États observateurs.

11. À la lumière de ce qui précède, l'Assemblée appelle tous les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les États dont le parlement jouit du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

11.1. à adopter une législation ou à introduire d'autres instruments équivalents pour prévenir et combattre la répression transnationale, notamment en érigeant ses méthodes en infractions pénales et en adoptant une définition de la répression transnationale;

11.2. à poursuivre les auteurs d'actes de répression transnationale par tous les moyens légaux;

11.3. à considérer la répression transnationale comme une circonstance aggravante lors de la poursuite des crimes commis dans ce contexte;

11.4. à appliquer des sanctions ciblées à l'encontre des fonctionnaires étrangers, des personnes physiques et des entités impliquées dans des actes de répression transnationale, en recourant à une législation de type Magnitski ou à des instruments similaires;

11.5. à appliquer toutes les mesures juridiques disponibles à l'encontre des diplomates, consuls et autres fonctionnaires étrangers impliqués dans la répression transnationale, notamment en les déclarant *personae non gratae* et en leur imposant des restrictions en matière de visas;

11.6. à désigner un correspondant national compétent chargé d'élaborer et de coordonner la politique de l'État qui vise à lutter contre la répression transnationale, notamment par le biais du suivi, de la sensibilisation, de la mobilisation communautaire, de rapports réguliers et de la coopération internationale;

11.7. à mettre en place des canaux de signalement dédiés qui permettent aux victimes de la répression transnationale d'alerter les autorités compétentes, en veillant à ce qu'ils soient dotés de personnel correctement formé et bénéficient d'un suivi approprié et de ressources suffisantes;

11.8. à créer des programmes de formation destinés aux autorités chargées de l'application de la loi, axés sur la prévention, la détection, les enquêtes et la riposte à la répression transnationale;

11.9. à mettre à la disposition des groupes vulnérables et des cibles potentielles de la répression transnationale des ressources accessibles, qui offrent des informations sur les formes qu'elle peut prendre, les modalités de signalement et le soutien disponible, dans les langues pertinentes, et qui fassent l'objet d'un examen et d'une mise à jour réguliers;

11.10. à mettre en place des programmes de sensibilisation destinés à instaurer la confiance et une coopération effective avec les communautés exposées au risque de répression transnationale, telles que les groupes de la diaspora, les dissidents politiques, les journalistes en exil et les défenseurs des droits humains;

11.11. à collaborer étroitement avec les pays qui partagent les mêmes valeurs, les communautés touchées et les acteurs de la société civile pour mettre en place des mécanismes de prévention et de lutte contre la répression transnationale;

11.12. à échanger régulièrement des informations sur les tendances en matière de répression transnationale, tant au niveau bilatéral que dans le cadre d'instances multilatérales, notamment le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et les Nations Unies;

11.13. à coordonner les initiatives destinées à accroître le niveau de transparence au sein d'INTERPOL, notamment en soutenant les réformes qui permettent la divulgation d'informations sur les tentatives constatées de détournement du système de notices d'INTERPOL et la publication des décisions de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL;

11.14. à informer régulièrement INTERPOL des résultats des procédures d'extradition nationales, en particulier dans les cas qui se soldent par un refus d'extrader la personne recherchée;

11.15. à augmenter le financement des organes d'INTERPOL chargés de prévenir le détournement de son système, notamment le Groupe spécial Notices et Diffusions et la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL;

11.16. à tenir compte des antécédents des États en matière de répression transnationale lors de l'examen des demandes d'extradition et d'autres formes d'entraide judiciaire;

11.17. à envisager la mise en place de mécanismes destinés à faciliter la délivrance de documents d'identité et/ou de voyage pertinents pour les victimes de répression transnationale qui sont soumises à des restrictions à la circulation et résident légalement sur le territoire de l'État concerné. Cette mesure s'appliquerait aux cas où l'État d'origine refuse de délivrer ou de renouveler ces documents pour contraindre ces personnes à retourner dans leur pays d'origine, où elles seraient exposées à de nouvelles persécutions motivées par des considérations politiques;

11.18. à faciliter l'accès aux tribunaux et mettre en place des recours juridiques effectifs pour les victimes de répression transnationale, notamment celles qui se voient refuser l'accès à des services financiers ou numériques sur la base d'une qualification abusive de terroriste ou d'extrémiste, et contrôler de manière proactive la crédibilité de ces qualifications étrangères;

11.19. à rechercher d'éventuels aspects de répression transnationale lors du traitement des demandes d'asile, en particulier dans les cas de personnes fuyant des États dont on sait qu'ils détournent les outils de la lutte contre le terrorisme à l'encontre d'opposants politiques.

12. En se référant à la résolution du Parlement européen du 13 novembre 2025 sur la lutte contre la répression transnationale des défenseurs des droits humains, l'Assemblée invite l'Union européenne et le Service européen pour l'action extérieure à intégrer des mesures de lutte contre toutes les formes de répression transnationale dans leurs régimes de sanctions, leurs clauses de protection des droits humains (notamment dans les accords commerciaux et autres instruments), leur politique extérieure et leur dialogue externe.

13. L'Assemblée invite en outre le Groupe d'action financière (GAFI) et le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) à considérer le détournement des recommandations du GAFI et des méthodes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à des fins de répression transnationale comme un motif suffisant pour conclure qu'un État ne se conforme pas à ces recommandations et l'inscrire sur la liste grise.

14. L'Assemblée invite la Cour européenne des droits de l'homme à envisager de demander aux États défendeurs, lorsqu'elle ordonne des mesures provisoires ou rend des arrêts dans des affaires d'expulsion qui présentent des signes de répression transnationale, d'informer INTERPOL de ces décisions et de communiquer les données personnelles du requérant, afin de prévenir tout détournement futur de son système.

15. L'Assemblée invite sa Rapporteuse générale pour les prisonniers politiques et son Rapporteur général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et des lanceurs d'alerte à accorder une attention particulière aux cas de répression transnationale dans l'exercice de leurs mandats respectifs.

B. Projet de recommandation³

1. En se référant à sa Résolution ... (2026) «Lutter contre la répression transnationale», l'Assemblée parlementaire prend acte de la grave menace que représentent les tactiques employées par les régimes autoritaires au-delà de leurs frontières pour réprimer leurs opposants politiques et faire taire la dissidence. Quelle que soit la méthode utilisée, ces pratiques portent atteinte à la souveraineté des États, à la sécurité démocratique et à la sécurité nationale, ainsi qu'aux droits humains des personnes visées. Afin de lutter efficacement contre ce phénomène qui ne cesse de s'intensifier, le Conseil de l'Europe devrait piloter les efforts internationaux visant à apporter une réponse coordonnée, fondée sur les meilleures pratiques de ses États membres et observateurs, tout en tenant compte des contributions de la société civile. À la lumière de ce qui précède, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

- 1.1. en priorité, d'envisager d'élaborer une recommandation aux États membres sur la prévention et la sanction de la répression transnationale, en tenant compte des bonnes pratiques des États membres et des États observateurs. Une telle recommandation devrait inclure une définition de la répression transnationale et déterminer des mesures législatives et autres minimales afin de doter les États membres d'outils efficaces pour lutter contre ce phénomène et protéger les victimes;
- 1.2. de demander au Comité européen pour les problèmes criminels d'étudier la possibilité d'ériger la répression transnationale en infraction pénale distincte;
- 1.3. de définir quelle serait l'instance la plus appropriée au sein du Conseil de l'Europe pour faciliter des échanges réguliers d'informations sur les cas de répression transnationale et permettre aux États membres et aux États observateurs de partager et de promouvoir les bonnes pratiques en matière de lutte contre ce phénomène;
- 1.4. d'organiser régulièrement un débat thématique sur la répression transnationale en Europe;
- 1.5. d'envisager l'adoption de mesures dissuasives pour sanctionner les États parties aux conventions du Conseil de l'Europe sur l'extradition, l'entraide judiciaire et autres instruments similaires, lorsque ces instruments sont détournés à des fins de répression transnationale.

3. Projet de résolution adopté par la commission le 26 mai 2026.

C. Exposé des motifs par M. Constantinos Efstathiou, rapporteur⁴

1. Introduction

1. En 2006, le transfuge et ancien agent du Service fédéral de sécurité russe (FSB) Alexander Litvinenko est mort à Londres après avoir été empoisonné au polonium. Dans son arrêt rendu dans l'affaire *Carter c. Russie*⁵, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que la Fédération de Russie était responsable de sa mort. Il s'agit peut-être de l'exemple le plus connu de répression transnationale, avec l'assassinat du journaliste dissident saoudien Jamal Khashoggi, qui a été tué et démembré par des agents saoudiens à l'intérieur du consulat saoudien à Istanbul, en octobre 2018⁶. Malheureusement, les exemples de ce type sont bien plus nombreux. La persécution extraterritoriale des opposants politiques, des dissidents, des journalistes et des défenseurs des droits humains est devenue une pratique courante des régimes autoritaires. Leurs méthodes sont également de plus en plus sophistiquées. Si les méthodes «classiques» de répression transnationale – qui impliquent la menace ou le recours à la violence – restent les plus employées, les États autoritaires continuent de trouver de nouveaux moyens de semer la peur et de réprimer leurs détracteurs, généralement en détournant les outils légaux de la coopération internationale.

2. Ce rapport ne se veut pas une documentation exhaustive de tous les cas ou de toutes les formes de répression transnationale. Bien que certains cas décrits ici concernent des personnes ou des États particuliers, mon objectif principal est de cerner les grandes tendances, les principales lacunes législatives et politiques et les bonnes pratiques en matière de lutte contre la répression transnationale, en m'appuyant sur les travaux antérieurs de l'Assemblée sur ce sujet, notamment la [Résolution 2509 \(2023\)](#). Je pense que les États démocratiques devraient collaborer plus étroitement entre eux pour faire face à la répression transnationale, notamment en menant des actions coordonnées aux niveaux bilatéral et multilatéral.

3. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, la commission a procédé à une audition d'experts, à savoir M. Alex Tinsley, avocat à Doughty Street Chambers, membre de Lawyers Against Transnational Repression; M. Stephen Reimer, membre associé du Royal United Services Institute et Professeur adjoint à l'Ecole des affaires internationales de SciencesPo Paris; et M^{me} Saipira Furstenberg, consultante indépendante en recherche. Je les remercie pour leurs précieuses contributions.

4. J'ai également effectué deux visites d'information. En mars 2026, je me suis rendu au siège d'INTERPOL à Lyon, en France, où j'ai eu le plaisir de rencontrer le Groupe de travail sur les notices et les diffusions ainsi que le Secrétariat de la Commission de contrôle des fichiers d'INTERPOL. Nos échanges, très productifs et marqués par un esprit de compréhension mutuelle, m'ont permis d'en apprendre davantage sur les facteurs qui poussent certains États à tenter de détourner le système d'INTERPOL. En mai 2026, je me suis rendu à Washington D.C., où j'ai discuté des réponses que nous pouvons apporter à la répression transnationale avec des représentants du Département d'État américain, du New Lines Institute for Strategy and Policy, du National Endowment for Democracy, de Fondation Russie libre et de Freedom House. Je remercie le Gouvernement des États-Unis d'Amérique pour son invitation et pour son aide. Je recommande également la lecture de deux excellents rapports publiés récemment par le New Lines Institute⁷ et Freedom House⁸, qui ont inspiré bon nombre de mes propositions et constituent une ressource précieuse pour élaborer des réponses politiques à la répression transnationale.

2. Les pratiques et les cas récents de répression transnationale en Europe

5. En avril 2026, Freedom House, une organisation non gouvernementale américaine de renom qui se consacre à la promotion de la démocratie, de la liberté politique et des droits humains, a signalé 1 375 cas de répression transnationale commis par 54 gouvernements dans 107 États depuis 2014⁹. Toujours d'après Freedom House, le premier auteur de répression transnationale est le Gouvernement chinois, suivi de la

4. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité du rapporteur.

5. *Carter c. Russie*, requête n° 20914/07, 21 septembre 2021.

6. [Un juge français enquête sur MBS concernant le meurtre de Khashoggi.](#)

7. Ted R. Bromund, *How does the Abuse of Interpol Contribute to Transnational Repression*, New Lines Institute for Strategy and Policy, 14 juillet 2025, disponible à l'adresse suivante: <https://newlinesinstitute.org/intl-law-peace/how-the-abuse-of-interpol-contributes-to-transnational-repression/>.

8. Grady Vaughan, Yana Gorokhovskaia, *Collaboration and Resistance: Tracking Transnational Repression in 2025*, Freedom House, février 2026, disponible à l'adresse suivante: <https://freedomhouse.org/report/special-report/2026/collaboration-and-resistance-tracking-transnational-repression-2025>.

9. <https://freedomhouse.org/report/special-report/2026/collaboration-and-resistance-tracking-transnational-repression-2025>.

Türkiye, de la Russie, du Tadjikistan, de l'Égypte et du Turkménistan. Ces données les plus récentes montrent une augmentation significative du nombre de cas par rapport à avril 2023, date à laquelle Freedom House avait signalé 854 cas.¹⁰ Dans les chapitres suivants, je présenterai quelques exemples récents de répression transnationale.

2.1. Le pouvoir de la peur – la répression transnationale par le harcèlement et la menace ou l'usage de la violence

2.1.1. Fédération de Russie

6. En Tchétchénie (Fédération de Russie), il existe un long passé de répression violente caractérisé par le recours fréquent à des peines collectives, à la torture et à des attaques ciblées contre les familles de ceux qui sont considérés comme des opposants à Ramzan Kadyrov.

7. En décembre 2021, une cinquantaine de proches de militants et de défenseurs des droits humains vivant à l'étranger, dont la famille de Tumsu Abdurakhmanov, un blogueur d'opposition installé en Suède, ont été enlevés en Tchétchénie¹¹. Le 23 décembre 2021, M. Abdurakhmanov a publié la capture d'écran d'un message anonyme qui menaçait d'exercer des violences sur les membres de sa famille enlevés s'il ne présentait pas ses excuses à Ramzan Kadyrov et ne cessait pas de critiquer ouvertement le régime tchétchène. Le message a été envoyé depuis un compte WhatsApp dont la photo de profil représentait un jeune homme en uniforme noir avec l'insigne du SOBR (Unité spéciale d'intervention rapide de Tchétchénie), debout devant une affiche d'Akhmat Kadyrov, le père de Ramzan Kadyrov¹².

8. Khasan Khalitov, un autre défenseur tchétchène des droits humains basé en Türkiye, a indiqué que plusieurs de ses proches, dont sa sœur et son beau-frère, ont également été enlevés à peu près au même moment que ceux de M. Abdurakhmanov¹³. En juin 2023, son père et ses deux frères ont été détenus arbitrairement et auraient disparu aux mains des autorités tchétchènes¹⁴. Ces enlèvements s'inscrivent dans un schéma récurrent de peine collective, dans lequel les dirigeants tchétchènes prennent pour cible des familles entières, y compris des parents éloignés, pour punir la dissidence d'une seule personne.

9. En janvier 2022, Zarema Musayeva, épouse d'un ancien juge de la Cour suprême tchétchène et mère d'un célèbre avocat associé au Comité pour la prévention de la torture (une ONG récemment rebaptisée Équipe contre la torture), Aboubakar Yangulbayev, a été expulsée de force de son domicile à Nijni Novgorod par un groupe de policiers – qui disaient venir de Tchétchénie – et emmenée à Grozny, à 2 000 km de là. De hauts responsables tchétchènes, dont M. Kadyrov, avaient publiquement menacé M^{me} Musayeva et sa famille, promettant de «les traquer» et de «leur couper la tête». Dans un arrêt récent, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'arrestation et la détention de M^{me} Musayeva avaient été arbitraires et constituaient des représailles contre sa famille, qui était impliquée dans l'opposition et dans des activités de défense des droits humains en Tchétchénie. Par conséquent, la Cour a conclu que la Fédération de Russie avait violé l'article 18 combiné avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5)¹⁵. Bien que cette affaire se soit techniquement déroulée au sein de la Fédération de Russie, l'implication de responsables locaux tchétchènes au-delà des frontières de la Tchétchénie justifie, à mon sens, son inclusion dans le présent rapport.

10. Le 13 février 2024, Maxim Kuzminov, un pilote de l'armée russe qui s'était enfui en Ukraine en 2023 à bord d'un hélicoptère russe Mi-8 pour livrer l'appareil et du matériel militaire sensible aux forces ukrainiennes, a été retrouvé mort à Villajoyosa, en Espagne. Après sa défection, M. Kuzminov était devenu un critique virulent de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie. Il avait déclaré son opposition à la guerre et indiqué ne pas vouloir être complice de ce qu'il qualifiait de génocide contre le peuple ukrainien¹⁶. Son corps a été retrouvé criblé de balles dans un parking souterrain. Les services de renseignement espagnols ont estimé que l'assassinat de M. Kuzminov était un meurtre ciblé ordonné par les services de renseignement russes¹⁷.

10. <https://freedomhouse.org/article/ten-findings-ten-years-data-transnational-repression>.

11. www.rferl.org/a/russia-abductions-chechnya-rights-relative/31626705.html.

12. <https://meduza.io/en/feature/2021/12/30/nobody-canceled-blood-feuds>.

13. <https://oc-media.org/dozens-of-relatives-of-government-critics-reportedly-kidnapped-in-chechnya/>.

14. www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/russia.

15. *Zarema Musayeva et autres c. Russie*, requête n° 4573/22, 28 mai 2024.

16. www.cbsnews.com/news/russian-defector-maxim-kuzminov-killing-60-minutes/.

17. <https://elpais.com/espana/2024-02-22/pistoleros-enviados-por-moscu-mataron-al-desertor-refugiado-en-alicante-segun-los-servicios-de-inteligencia-espanoles.html>.

11. En mars 2024, Leonid Volkov, un proche collaborateur du défunt leader de l'opposition russe Alexeï Navalny, a été agressé au marteau devant son domicile à Vilnius. M. Volkov a été brièvement hospitalisé pour une fracture du bras et un traumatisme crânien. Au cours de l'année 2024, huit suspects ont été identifiés par les procureurs polonais, dont six Polonais, un Bélarussien et un Russe. Ce dernier serait le cerveau de l'attaque, qui, d'après les enquêteurs, aurait été motivée par les activités d'opposition de M. Volkov¹⁸.

12. Les militants autochtones russes sont également victimes de la répression transnationale. Pavel Sulyandziga, membre du peuple autochtone oudihé, a obtenu l'asile politique aux États-Unis en 2017 en raison des menaces et des persécutions qu'il subissait de la part du FSB russe. Bien qu'il se soit installé dans le Maine avec sa famille, le Gouvernement russe continue de le harceler en engageant des poursuites pénales à son encontre et en ciblant les membres de sa famille restés en Russie¹⁹.

13. En 2023, Natalia Arno, présidente de la Fondation Russie libre et actuellement membre de la Plateforme de dialogue avec les forces démocratiques russes de l'Assemblée, a été empoisonnée lors d'un voyage à Berlin et à Prague. Il est vraisemblable que les services de renseignement russes soient à l'origine de cette tentative d'assassinat à l'aide d'un agent neurotoxique similaire à celui utilisé précédemment contre un autre dissident russe et ancien prisonnier politique, Vladimir Kara-Murza²⁰.

14. Le 3 mars 2025, le procureur général russe a décidé de qualifier l'ADLE, l'un des cinq groupes politiques de l'Assemblée, d'organisation «indésirable»²¹. Les citoyens russes qui participent aux activités d'une organisation «indésirable» s'exposent à des amendes et à une peine d'emprisonnement maximale de six ans. Même le partage d'hyperliens ou la coopération avec cette organisation peuvent avoir des conséquences judiciaires²².

2.1.2. Bélarus

15. Le régime du Bélarus a également recours à diverses mesures, tant sur le territoire du Bélarus qu'à l'extérieur de ses frontières, pour faire pression sur les dissidents exilés, les intimider et les réprimer. Ces méthodes comprennent des actions ciblées sur les familles, les proches et les partenaires commerciaux des personnes qui sont parties, ainsi que l'ouverture d'enquêtes pénales, la tenue de procès par contumace, l'expropriation de biens immobiliers au Bélarus et l'expulsion de certains prisonniers politiques libérés sans papiers d'identité. Le 31 janvier 2022, la police a arrêté Anatol Latushka, le cousin d'une grande personnalité de l'opposition en exil et membre de la délégation des forces démocratiques du Bélarus, Pavel Latushka. Elle l'aurait torturé pour lui extorquer des informations. Anatol Latushka a ensuite été condamné à six ans d'emprisonnement pour des chefs d'accusation motivés par des considérations politiques. De même, des proches de volontaires bélarussiens qui soutiennent l'Ukraine dans sa défense contre l'agression russe ont été menacés d'emprisonnement sur la base d'accusations forgées de toutes pièces²³.

16. Les autorités bélarussiennes ont l'habitude de menacer publiquement les militants à l'étranger de retrait de passeport, d'arrestation, d'enlèvement et de rapatriement forcé. En 2021, Aleh Haidukevich, vice-président de la commission permanente des affaires internationales à la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale du Bélarus, a affirmé que les dissidents pouvaient être détenus à l'étranger et renvoyés au Bélarus «dans un coffre de voiture»²⁴. Le 25 avril 2024, lors d'une session de l'Assemblée nationale du Bélarus, Loukachenko a prévenu que les opposants au régime pourraient mettre en danger leurs proches au Bélarus, ce qui n'a pas manqué d'accroître la peur de ses détracteurs en exil²⁵.

17. Le régime de Loukachenko a également intensifié son utilisation des technologies de surveillance pour surveiller et punir les dissidents à l'étranger. Des rapports indiquent que des émigrés ont commencé à recevoir des messages électroniques des forces de sécurité en avril 2024 et que des agents ont extrait des

18. www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/informacja-o-sledztwie-dotyczacym-pobicia-rosyjskiego-opozycjonisty-leonida-w; Un rapporteur de l'APCE condamne l'agression commise contre Leonid Volkov et appelle à la protection des dissidents russes.

19. Long after Indigenous activists flee Russia, they continue to face government pressure to remain silent (theconversation.com).

20. www.france24.com/en/live-news/20231003-organs-failing-russian-activist-s-poisoning-ordeal.

21. www.aldeparty.eu/blog/news-11/joint-alde-party-lymec-statement-on-designation-as-undesirable-in-russia-139.

22. www.after-russia.org/en/explained/russian-undesirable-organisation-law.

23. https://isans.org/wp-content/uploads/2024/06/transnational_repression_belarus_isans_10.06.2024.pdf.

24. Décision 2025/385 du Conseil du 24 février 2025 modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine.

25. Lukashenko Says Dozens Of Russian Nukes Deployed in Belarus.

informations à partir de conversations privées. L'un de ces messages, envoyé depuis un compte Telegram lié à la Direction générale de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption (GUBOPiK), avertissait un dissident qu'il devait supprimer ses commentaires des forums de discussion s'il avait l'intention de rentrer au Bélarus. Une autre personne a déclaré avoir reçu des menaces de violence en exil, ce qui illustre la volonté du régime d'étendre son influence au-delà de ses frontières nationales²⁶.

2.1.3. Chine

18. Des informations inquiétantes font également état d'actes d'intimidation et de surveillance de la part des autorités chinoises à l'encontre d'étudiants chinois en Europe et aux États-Unis. Amnesty International a constaté que les autorités chinoises avaient instauré un climat de peur qui avait un effet dissuasif sur l'exercice des droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique. Elles ont notamment harcelé des étudiants chinois à l'étranger ou des membres de leur famille en Chine, pris des photos des étudiants lors de manifestations à l'étranger ou suivi leurs activités sur les réseaux sociaux²⁷.

19. En février 2024, le Gouvernement suisse a adopté un rapport sur la situation des Tibétains et des Ouïghours installés en Suisse, qui aborde aussi la question de la répression transnationale. Les militants tibétains et ouïghours sont la cible de cyberattaques, en particulier d'infections liées à des logiciels malveillants, de tentatives de piratage, de blocage de leurs comptes de réseaux sociaux et de perturbation de certains sites internet, dont le but est d'obtenir des données à caractère personnel et d'entraver leurs activités. Ces personnes déclarent être suivies, photographiées et surveillées lors de rassemblements politiques et dans leurs activités quotidiennes – lorsqu'elles prennent un café ou font leurs courses, par exemple. Les autorités chinoises tentent de recruter les membres de ces diasporas comme informateurs en leur promettant des avantages économiques en échange de leur coopération ou en menaçant leurs familles en Chine. Les militants reçoivent des appels téléphoniques d'intimidation – souvent à des heures incongrues – et des messages qui contiennent des images de personnes blessées afin de les effrayer et de les inciter à cesser de critiquer le Gouvernement chinois. La participation à des activités politiques peut entraîner des refus de visas et les autorités chinoises peuvent imposer la coopération et l'espionnage comme conditions de délivrance des visas. Des pressions sont exercées sur les familles restées en Chine, via des menaces d'arrestation, des perquisitions et d'autres formes de harcèlement si les membres de leur famille à l'étranger se livrent à des activités politiques. À Bâle, des diplomates chinois ont interrompu par la force une manifestation tibétaine et des affrontements physiques ont été signalés. Le gouvernement a pris note du fait que les deux écoles polytechniques fédérales (ETH Zurich et EPFL) sont informées de la surveillance de certains étudiants et chercheurs par des services de renseignement étrangers²⁸.

20. Il convient aussi de citer les soi-disant «postes de police informels» chinois, qui sont des relais possibles pour la commission d'actes de répression transnationale. En 2022, les médias néerlandais ont obtenu la preuve que les «postes de service à l'étranger», sous couvert de fournir des services diplomatiques aux voyageurs chinois, sont utilisés pour réprimer les dissidents chinois en Europe. Selon l'ONG espagnole Safeguard Defenders, les bureaux de sécurité publique de deux provinces chinoises ont créé 54 «centres de services de police à l'étranger» sur les cinq continents et dans 21 pays, y compris en Europe²⁹. Toujours selon Safeguard Defenders, la lutte contre la criminalité transnationale et l'assistance aux ressortissants chinois à l'étranger servent de couverture pour menacer les détracteurs du Gouvernement chinois et les contraindre à rentrer en Chine.

21. En octobre 2022, une violente altercation a éclaté lors d'une manifestation en faveur de la démocratie devant le consulat chinois à Manchester, au Royaume-Uni. Des images vidéo ont montré plusieurs hommes sortir du consulat pour arracher des banderoles avant de traîner un manifestant pacifique, Bob Chan, à l'intérieur de l'enceinte diplomatique et de le passer à tabac. Le consul général de Chine, Zheng Xiyuan, a par la suite admis son implication devant les caméras, en affirmant qu'il était de son «devoir» de réagir aux insultes proférées à l'encontre du dirigeant de son pays. L'incident a déclenché un différend diplomatique et a

26. Transnational repression in Belarus: A multifaceted instrument to silence the dissent – iSANS.

27. Amnesty International, «On my campus, I am afraid: China's targeting of overseas students stifles rights», 2024; voir aussi www.ft.com/content/f219a89f-dd11-41a3-bc96-998e2a9deae6 et www.dw.com/en/amnesty-international-increased-repression-against-chinese-students-abroad/a-69049796.

28. Conseil fédéral suisse, «Situation des Tibétains et des Ouïghours en Suisse – Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.4333 déposé par la CPE-N le 9 novembre 2020», 12 février 2024, p. 21. Disponible à l'adresse suivante: www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-104104.html.

29. <https://safeguarddefenders.com/en/blog/110-overseas-230000-chinese-persuaded-return>.

conduit le Gouvernement britannique à exiger la levée de l'immunité des fonctionnaires impliqués, afin qu'ils puissent être interrogés par la police. Au lieu de se conformer à cette demande, le Gouvernement chinois a rappelé six diplomates, dont le consul général. Leur expulsion de facto leur a évité toute poursuite pénale³⁰.

22. Le 7 mai 2026, un tribunal londonien a condamné deux hommes, dont un agent des services d'immigration britanniques, pour espionnage au profit de la Chine. Leurs activités visaient d'éminents dissidents prodémocratie de Hong Kong installés en Grande-Bretagne³¹.

2.1.4. Iran

23. Depuis la révolution islamique de 1979, le régime des ayatollahs a perpétré de très nombreux attentats meurtriers au-delà de ses frontières, poursuivant de manière plus systématique et plus étendue «l'héritage de la terreur» autrefois perfectionné par la SAVAK, la police secrète du Shah. L'agression au couteau dont a été victime le journaliste Pouria Zeraati devant son domicile à Londres en 2024 en est un exemple récent. M. Zeraati, présentateur de la chaîne d'information en langue persane Iran International, a survécu à l'attaque, mais les enquêteurs ont par la suite qualifié cette agression de «coup de semonce» du régime destiné à faire taire la couverture médiatique critique. Après l'agression, les suspects ont fui le pays en quelques heures, et la menace permanente qui pesait sur sa vie a finalement contraint M. Zeraati à quitter définitivement le Royaume-Uni³². Cet incident est survenu après plusieurs avertissements émis par les services de renseignement britanniques à propos de complots crédibles de l'Iran qui visaient à kidnapper ou à assassiner des personnes considérées comme des ennemis de l'État installées à Londres.

24. De l'autre côté de l'Atlantique, les États-Unis ont déjoué plusieurs complots très médiatisés projetés contre la journaliste irano-américaine Masih Alinejad à son domicile de Brooklyn. En 2021, les procureurs fédéraux ont rendu public un acte d'accusation qui révélait un plan complexe des services de renseignement iraniens pour enlever M^{me} Alinejad sur les quais de New York et la transférer de force en Iran par bateau. Lorsque ce plan a été déjoué, les efforts se sont tournés vers un complot d'assassinat en 2022, où un tueur à gages a été arrêté devant son domicile avec un fusil d'assaut chargé. Plusieurs personnes impliquées dans ces complots ont récemment été condamnées à vingt-cinq ans d'emprisonnement³³.

2.1.5. Türkiye

25. En 2021, Orhan İnandı, fondateur et directeur du réseau scolaire Sapat au Kirghizistan, a été enlevé dans son pays par le MİT (Milli İstihbarat Teşkilatı, le service de renseignement turc) et transféré illégalement en Türkiye, où il a été accusé de terrorisme en raison de ses liens présumés avec le «mouvement Gülen». Le président turc Recep Tayyip Erdoğan a reconnu dans une déclaration que M. İnandı avait bien été enlevé par le MİT et il a félicité l'agence pour cette restitution³⁴. En 2023, M. İnandı a été condamné à 21 ans d'emprisonnement pour «création d'un groupe terroriste armé»³⁵. Sa femme a affirmé que, lors de sa détention en Türkiye, son mari avait été torturé et privé d'accès à des soins médicaux adéquats³⁶.

26. En 2021, Erk Acarer, un journaliste turc installé en Allemagne, a été agressé au couteau par trois hommes devant son domicile berlinois. L'agression s'est produite tard dans la soirée dans sa cour d'immeuble. Elle lui a causé un œdème à la tête qui a nécessité une hospitalisation. M. Acarer, chroniqueur pour le journal indépendant BirGün en Türkiye, a établi un lien entre cette agression et ses écrits critiques à l'égard du Parti de la justice et du développement (AKP) au pouvoir et de son allié, le Parti d'action nationaliste (MHP). La police allemande a confirmé l'agression et déclaré qu'elle pourrait être liée aux activités journalistiques de M. Acarer. Dans une vidéo, ce dernier raconte qu'un de ses agresseurs l'a averti qu'il devait cesser de critiquer le Gouvernement turc³⁷.

27. Le 21 mars 2022, le Comité pour la protection des journalistes a demandé aux autorités suédoises de mener une enquête approfondie sur l'agression d'Ahmet Dönmez, un journaliste turc. Celui-ci avait été agressé deux jours plus tôt par des inconnus après que sa voiture avait été percutée par l'arrière, et

30. www.bbc.com/news/uk-63972640.

31. www.theguardian.com/uk-news/2026/may/07/two-men-guilty-spying-for-china-uk-wai-yuen.

32. www.theguardian.com/global-development/article/2024/jul/16/iran-tv-presenter-pouria-zeraati-stabbed-london-flees-abroad-safety-transnational-repression.

33. <https://apnews.com/article/iran-assassination-plot-journalist-masih-alinejad-055b2e2a7079d96ce8b759b0750f9420>.

34. www.rferl.org/a/kyrgyzstan-turkey-erdogan-turkey-gulen-inandi/31342458.html.

35. www.rferl.org/a/kyrgyzstan-inandi-abducted-turkey-prison-gulen/32462396.html.

36. Abducted and tortured, educator İnandı gives details of his ordeal at the first hearing of his trial – Stockholm Center for Freedom.

37. www.tagesspiegel.de/berlin/erdogan-kritiker-erk-acarer-in-berlin-angegriffen-5403043.html.

hospitalisé pour un traumatisme crânien. M. Dönmez, qui couvre la vie politique turque et enquête sur les allégations de corruption, a été pris pour cible alors qu'il rentrait chez lui en voiture avec sa fille. Il s'était installé en Suède en 2015 pour fuir les «pressions politiques» en Türkiye. Depuis, les autorités turques ont accusé son ancien journal (Zeman) d'avoir des liens avec le «mouvement Gülen»³⁸.

28. Un document du Gouvernement turc daté du 18 janvier 2024 a été divulgué et a révélé que les services de renseignement turcs espionnaient, depuis l'ambassade turque à Stockholm, des journalistes en Suède, notamment ceux d'origine turque bénéficiant de l'asile politique. La prétendue opération de surveillance, qui aurait été supervisée par l'ambassadeur turc, impliquait la collaboration de plusieurs agences de renseignement. Les informations recueillies ont été communiquées aux autorités turques, dont le MİT et la Direction générale de la sécurité, dans une tentative apparente de réprimer le journalisme indépendant. La Fédération européenne des journalistes a condamné ces actions, qu'elle a qualifiées de menaces pour la liberté de la presse et la liberté d'expression³⁹.

29. En juillet 2025, deux blogueurs dissidents turkmènes, Alisher Sakhatov et Abdulla Orusov, ont disparu après avoir été libérés d'un centre de détention turc, ce qui a fait craindre qu'ils aient été expulsés illégalement vers le Turkménistan ou victimes d'une disparition forcée⁴⁰.

2.1.6. Azerbaïdjan

30. En décembre 2023, le journaliste azerbaïdjanais Elmaddin Shamilzade aurait été harcelé par trois hommes dans un bar de Tbilissi. Un homme l'a menacé avec un couteau et lui a posé des questions sur l'Azerbaïdjan. M. Shamilzade, qui est le rédacteur en chef d'un média indépendant, Avasor TV, pense que ses agresseurs ont agi à la demande du Gouvernement azerbaïdjanais et qu'ils lui ont adressé un avertissement pour lui faire comprendre qu'il pouvait être retrouvé même à l'étranger⁴¹.

31. Le 18 février 2026, Emin Huseynov, journaliste indépendant azerbaïdjanais, a déclaré avoir été suivi par des inconnus à Genève, en Suisse, après avoir posé une question au président İlham Aliyev pendant la Conférence de Munich sur la sécurité en Allemagne, au sujet de la répression exercée à l'encontre des opposants politiques et des médias indépendants en Azerbaïdjan.

2.2. Sous couvert de justice – l'instrumentalisation d'outils légaux à des fins répressives pour punir la dissidence

32. Dans sa [Résolution 2509 \(2023\)](#), l'Assemblée a déjà exprimé son inquiétude face au détournement des notices rouges d'INTERPOL, des procédures d'extradition et d'autres formes d'entraide judiciaire entre États telles que les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme à des fins de répression transnationale. Il apparaît que très peu de progrès ont été réalisés pour empêcher de tels abus.

33. Il semble que le système d'INTERPOL continue d'être détourné pour sanctionner des militants en raison de leurs activités. À titre d'exemple, on peut citer le cas d'un militant écologiste et fervent opposant à la chasse à la baleine, Paul Watson. M. Watson a été arrêté le 21 juillet 2024 à Nuuk, au Groenland, sur la base d'une notice rouge émise par INTERPOL à la demande du Japon, qui demandait son extradition pour des accusations liées à l'arraisonnement allégué d'un baleinier japonais, le Shōnan Maru 2, dans l'océan Austral en février 2010. Les chefs d'accusation, dont l'un concerne une agression, étaient passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 15 ans. En décembre 2024, le Gouvernement danois a décidé de ne pas extraditer M. Watson, qui a ainsi été libéré⁴².

34. En 2024, l'Assemblée a également examiné le cas de Julian Assange, dont la bataille judiciaire contre une éventuelle extradition vers les États-Unis a duré plus de dix ans. Dans sa [Résolution 2571 \(2024\)](#), l'Assemblée a fait observer que les poursuites engagées contre M. Assange aux États-Unis et sa détention au Royaume-Uni en vue de son extradition constituaient une forme de sanction pour des activités que les journalistes exercent quotidiennement. Elle a noté en outre que les accusations d'une gravité disproportionnée portées contre Julian Assange par les États-Unis en vertu de la loi sur l'espionnage, qui

38. <https://cpj.org/2022/03/exiled-turkish-journalist-ahmet-donmez-attacked-in-sweden/>.

39. <https://nordicmonitor.com/2024/02/turkish-embassy-spied-on-journalists-in-sweden-leaked-government-document-reveals/>.

40. www.hrw.org/news/2025/07/30/turkiye-turkmen-risking-deportation-reported-missing.

41. www.voanews.com/a/beyond-azerbaijan-s-borders-journalists-are-wary-of-retaliation-7437787.html.

42. www.theguardian.com/world/2024/dec/17/denmark-refuses-to-extradite-whaling-activist-paul-watson-to-japan-says-lawyer.

l'exposent à un risque d'emprisonnement à vie de facto, combinées à sa condamnation en vertu cette loi pour – ce qui était essentiellement – de la collecte et de la publication d'informations, justifiaient la qualification de prisonnier politique dans le cas de M. Assange au sens de la [Résolution 1900 \(2012\)](#).

35. Une notice bleue (une alerte qui demande des informations sur une personne) a été utilisée par la Fédération de Russie en 2019 pour alerter les autorités américaines de l'immigration au sujet d'un dissident russe, Vitaly Bogomazov, installé en Floride. Les agents de l'immigration l'ont arrêté au motif que la durée de validité de son visa était dépassée. M. Bogomazov attendait une décision concernant sa demande d'asile. Il affirmait qu'il serait en danger en Russie, car il possédait une entreprise qui publiait un journal critique envers Vladimir Poutine et la guerre de la Russie contre l'Ukraine. La notice bleue indiquait qu'il était recherché pour l'agression et le meurtre d'un homme qui, selon les archives judiciaires russes, était toujours en vie. M. Bogomazov était dans l'attente d'une décision relative à son expulsion vers la Russie⁴³.

36. Le 30 octobre 2023, le cinéaste biélorusse Andriy Hniot a été arrêté à l'aéroport de Belgrade à son retour de Bangkok, sur la base d'une notice rouge d'INTERPOL émise à la demande du Bélarus pour une supposée évasion fiscale. M. Hniot s'est fait connaître au niveau international pour avoir contribué à documenter les manifestations de 2020 contre la réélection frauduleuse de M. Loukachenko. Dans un premier temps, un tribunal serbe s'est prononcé en faveur de l'extradition, mais une cour d'appel a par la suite annulé cette décision pour vice de procédure et a renvoyé son dossier pour réexamen⁴⁴. M. Hniot a été libéré par les autorités serbes le 31 octobre 2024 après une année de détention, la durée maximale prévue en droit serbe pour une détention en vue d'extradition, puis il a rapidement quitté le pays⁴⁵.

37. Le Bélarus et la Russie entretiennent des relations étroites en matière d'extradition, ce qui transparaît dans l'acceptation de plus de 80 % des demandes. Les Biélorusses qui avaient fui en Russie après avoir participé aux manifestations contre les élections truquées de 2020 ont été rapidement renvoyés au Bélarus, malgré leurs craintes fondées de subir des actes de torture à leur retour. Selon divers médias et militants des droits humains, en 2021, les autorités russes ont arrêté et extradé une vingtaine de manifestants vers Minsk, où ils risquaient de faire l'objet d'un procès inéquitable et probablement de subir des actes de torture. Ces extraditions ont eu lieu malgré les mesures provisoires d'interdiction de leur expulsion émises par la Cour européenne des droits de l'homme. En dépit du caractère manifestement fallacieux des accusations portées par les autorités biélorusses, les autorités judiciaires russes ont procédé à l'«expulsion forcée» de personnalités de l'opposition vers le Bélarus en invoquant des violations des exigences d'enregistrement⁴⁶.

38. En avril 2024, une délégation du Département des enquêtes criminelles du ministère de l'Intérieur du Bélarus s'est rendue au Kazakhstan. Au cours de cette visite, les deux pays ont discuté de l'échange d'informations sur les personnes recherchées, des procédures de traitement des demandes et des mécanismes de mise en œuvre de ces actions⁴⁷. Le nombre de demandes d'entraide judiciaire internationale adressées par le Bélarus au Kazakhstan a considérablement augmenté, passant de 65 en 2021 à 1 080 en 2024, ce qui peut mettre en danger les dissidents des deux États sous couvert de poursuivre des activités criminelles⁴⁸.

39. Ces dernières années, le Kazakhstan s'est largement appuyé sur l'affaire de la banque BTA pour mener des campagnes de surveillance, de harcèlement et de diffamation contre des dissidents en Europe⁴⁹. Cette affaire porte sur des allégations de détournement de fonds et de blanchiment de capitaux pendant le mandat de Mukhtar Ablyazov à la présidence de la banque entre 2005 et 2009. M. Ablyazov, critique virulent du Gouvernement kazakh, est accusé d'avoir détourné environ 6 milliards de dollars de la banque et d'avoir conduit à sa nationalisation en 2009. M. Ablyazov affirme que ces accusations sont motivées par des considérations politiques et visent à le réduire au silence en tant que personnalité de l'opposition⁵⁰. Le Kazakhstan a utilisé cette affaire pour harceler les détracteurs du gouvernement, sous couvert d'accords d'entraide judiciaire. Il a également engagé des actions au civil et au pénal dans plusieurs pays, dont le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Ukraine et la Russie, en présentant souvent la banque BTA comme une

43. [Despite Interpol Fixes, Strongmen Find New Ways to Abuse It – The New York Times \(nytimes.com\)](#).

44. www.rferl.org/a/serbia-belarus-extradition-hnyot-interpol/32999599.html.

45. <https://balkaninsight.com/2024/11/01/belarus-activist-freed-from-detention-in-serbia-leaves-for-eu/>.

46. www.rferl.org/a/russia-extradites-guitarist-belarus/31452472.html; [Transnational repression in Belarus: A multifaceted instrument to silence the dissent — iSANS](#).

47. [Беларусь и Казахстан обсудили вопросы выдачи людей в межгосударственном розыске — REFORM.news \(панее REFORM.by\)](#).

48. <https://eng.belta.by/society/view/belarus-kazakhstan-agree-to-cooperate-in-cybercrime-investigation-165798-2025/>.

49. <https://en.odfoundation.eu/a/726482,transnational-persecution-of-bota-jardemalie-by-the-regime-in-kazakhstan-and-its-agents-in-the-eu-statement-of-international-human-rights-and-rule-of-law-defenders/>.

50. www.rferl.org/a/facebook-announces-new-ad-rules-to-ward-off-election-meddling/29736532.html.

prétendue victime pour justifier ces actions. Le Kazakhstan a également demandé l'extradition de personnes liées à M. Ablyazov au motif qu'elles seraient impliquées dans des délits financiers. Dans le même temps, certains détracteurs affirment que ces démarches sont motivées par des raisons politiques et visent à faire taire les critiques.

40. Le cas de Botagoz Jardemalie semble illustrer parfaitement l'interaction des diverses formes de répression transnationale utilisées par le Kazakhstan. M^{me} Jardemalie, une avocate kazakhe spécialiste des droits humains qui a défendu des militants et des membres de l'opposition, a fui le Kazakhstan et obtenu l'asile politique en Belgique en 2013. La même année, à la demande du Kazakhstan, INTERPOL a émis une notice rouge à l'encontre de M^{me} Jardemalie en vue de son arrestation pour des faits délictueux. Cependant, la notice rouge a ensuite été annulée pour non-respect des règles d'INTERPOL contre les abus politiques. En 2014-2015, M^{me} Jardemalie a fait l'objet d'une surveillance illégale par un citoyen russe et deux anciens agents de la Stasi est-allemande, qui ont été condamnés à des peines de prison par un tribunal belge en 2019 pour ces actes. Selon les éléments du dossier pénal, les trois hommes ont recherché des informations sur les contacts et les voyages de M^{me} Jardemalie et ont tenté de soudoyer son avocat à Bruxelles pour accéder à ses documents et obtenir l'adresse de son domicile⁵¹. Ces faits sont survenus après la tentative infructueuse du Kazakhstan de la faire extraditer et le procureur fédéral a soupçonné que les trois hommes prévoyaient de la renvoyer de force au Kazakhstan. En 2017, le frère de M^{me} Jardemalie, Iskander Yerimbetov, a été arrêté pour des motifs apparemment arbitraires. Dans son avis n° 67/2018, le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire a estimé que la détention de M. Yerimbetov était arbitraire et avait pour but de contraindre M^{me} Jardemalie à rentrer au Kazakhstan⁵².

41. Malgré cette succession d'événements préoccupants, la Belgique a accédé en 2019 à une demande d'entraide judiciaire émise par le Kazakhstan dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre M^{me} Jardemalie et son frère sur la base d'allégations de blanchiment de capitaux. Cette coopération a permis à la police belge, accompagnée de deux fonctionnaires kazakhs, de perquisitionner son appartement et d'accéder à des documents sensibles⁵³. La Cour constitutionnelle belge a accordé à M^{me} Jardemalie le droit de contester la légalité de l'entraide judiciaire accordée au Kazakhstan et d'accéder au dossier. Alors que les autorités belges avaient donné l'assurance que la coopération avec le Kazakhstan serait suspendue pendant l'examen de son dossier, le Kazakhstan aurait reçu une copie des documents utilisés pour exécuter la demande kazakhe et aurait été invité à participer à la procédure par un procureur belge⁵⁴. Fair Trials, une ONG réputée, a exprimé son inquiétude quant au fait que la Belgique ait permis que son système juridictionnel soit détourné pour réprimer une dissidente politique kazakhe⁵⁵.

42. Malheureusement, le cas de M^{me} Jardemalie n'est pas le seul exemple de détournement par le Gouvernement du Kazakhstan du cadre de l'entraide judiciaire pour persécuter ses opposants. En effet, en 2022, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt dans l'affaire *Shorazova c. Malte*, qui concernait le gel des avoirs de la requérante à la suite d'une demande d'entraide judiciaire du Kazakhstan. La Cour a constaté une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention et estimé que M^{me} Shorazova avait été privée des garanties procédurales pertinentes contre une ingérence arbitraire ou disproportionnée. Fait important, elle a également considéré que le défunt mari de la requérante était un adversaire politique avéré du régime kazakh et aurait pu faire à ce titre l'objet de représailles, notamment par des accusations forgées de toutes pièces susceptibles d'atteindre aussi la requérante. La Cour a en outre exprimé des doutes quant à savoir si l'intérêt général de la lutte contre la criminalité était véritablement en jeu dans cette affaire⁵⁶.

43. Au début de l'année 2026, le Kazakhstan a expulsé plusieurs militants antiguerre russes. Alexander Kachkurkin, un informaticien accusé de trahison, a été remis aux forces de sécurité russes en février après avoir été placé en détention sur la base d'accusations de délits apparemment forgées de toutes pièces. Au cours de la même période, les autorités kazakhes ont approuvé l'extradition de plusieurs personnalités de premier plan, dont la militante antiguerre Yulia Yemelyanova et le déserteur militaire Semyon Bazhukov, bien souvent alors que leurs demandes d'asile ou leurs recours juridiques étaient encore techniquement en cours.

51. www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/belgium-kazakhstan-judicial-harassment-against-ms-botagoz-jardemalie.

52. Avis n° 67/2018 concernant Iskander Yerimbetov (Kazakhstan), Doc. A/HRC/WGAD/2018/67, 30 janvier 2019.

53. <https://protect-lawyers.org/en/case/botagoz-jardemalie/>.

54. www.lesoir.be/263653/article/2019-11-29/trois-barbouzes-condamnes-pour-lespionnage-de-la-refugiee-kazakhe-bota;

www.omct.org/en/resources/urgent-interventions/belgium-kazakhstan-judicial-harassment-against-ms-botagoz-jardemalie; Belgium/Kazakhstan: Judicial harassment against Ms. Botagoz Jardemalie.

55. www.fairtrials.org/articles/news/belgiums-continued-judicial-cooperation-with-kazakhstan-raises-human-rights-concerns/.

56. *Shorazova c. Malte*, requête n° 51853/19, 3 mars 2022.

Ces incidents semblent avoir marqué la fin du statut du Kazakhstan comme refuge relativement sûr pour les personnes qui fuient la mobilisation et les persécutions politiques. En effet, le gouvernement a commencé à faire passer ses obligations bilatérales en matière de sécurité avant les normes internationales relatives aux droits humains. Ce brusque revirement politique a laissé des milliers d'exilés russes dans la région exposés à des enlèvements commandités par l'État et à des retours forcés, et illustre une tendance plus large au rétrécissement de l'espace refuge pour les opposants au Kremlin dans toute l'Asie centrale⁵⁷.

44. La triste expérience de Sir William Browder, telle que présentée dans ses brillants livres «Notice rouge» et «Le règne de glace», met en lumière le détournement du cadre de la notice rouge par les autorités russes, apparemment sous couvert de justice. Malheureusement, ces pratiques ne se limitent pas à la Fédération de Russie. De nombreux autres États ont recours à l'émission d'un grand nombre de demandes d'extradition (souvent injustifiées) pour punir leurs opposants politiques.

45. Je suis également préoccupé par la tendance croissante au détournement des mesures de lutte contre la corruption comme méthode de répression transnationale. En 2025, j'ai assisté à deux reprises au procès par contumace, à Kiev, d'un ancien parlementaire ukrainien, qui vit aujourd'hui au Royaume-Uni et risque d'être extradé vers l'Ukraine pour des accusations de corruption. Je regrette de devoir dire que la procédure judiciaire engagée contre lui en Ukraine soulève de sérieuses préoccupations quant à l'impartialité des juges et à l'authenticité des accusations.

46. Un autre exemple inquiétant d'instrumentalisation d'outils légaux à des fins répressives pour punir la dissidence est le détournement des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les gouvernements autoritaires peuvent exploiter la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux pour cibler leurs opposants politiques en déposant de fausses déclarations à leur égard, ce qui conduit les institutions financières à désigner ces personnes comme suspectes. Le caractère secret des procédures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le principe de l'interdiction d'informer («no tipping off») font que les dissidents peuvent avoir les plus grandes peines à comprendre pourquoi ils sont pris pour cible ou à contester de fausses accusations. Ce principe empêche les institutions financières de divulguer des informations sur les déclarations d'activités suspectes ou les documents similaires. Le fait d'indiquer qu'une personne présente un risque élevé peut conduire à son exclusion financière, ce qui empêche les dissidents d'accéder aux services financiers nécessaires à leur subsistance élémentaire et à leur défense juridique.

47. En décembre 2021, Ismail Sezgin, le directeur du Centre for Hizmet Studies à Londres, a été inscrit sur la liste noire des financiers du terrorisme par la Türkiye pour son appartenance alléguée à ce que les autorités turques appellent «l'organisation terroriste Fethullah (FETÖ/PDY)», communément appelée «mouvement Gülen», une appartenance qu'il nie. En conséquence, son nom a été automatiquement ajouté à la base de données World-Check (aujourd'hui LSEG), que les institutions financières utilisent à des fins de vérification préalable, dans la catégorie «terroriste non condamné». Bien que World-Check ait par la suite noté que les allégations portées contre lui étaient sans fondement et modifié la catégorie associée à son nom, la plateforme a refusé de supprimer entièrement son profil au motif que ses obligations légales lui imposaient d'informer les institutions financières que M.Sezgin avait été désigné par la Türkiye. En raison du signalement de son compte par World-Check, Western Union a commencé à bloquer ses transactions et d'autres institutions financières ont rejeté ses demandes de services bancaires⁵⁸.

48. Mehmet Baltaci, un homme d'affaires établies à Londres, a vécu une situation similaire. En 2020, son nom a été inscrit par World-Check dans la catégorie «terroriste non condamné». Il a également été désigné par la Türkiye comme «associé allégué» de deux personnes soupçonnées d'appartenir au mouvement Gülen, une allégation qu'il nie. En conséquence, plus de dix comptes bancaires dans trois pays ont été fermés et une autre banque a refusé de fournir des services à M. Baltaci, ce qui a gravement nui à son activité commerciale. M. Baltaci a intenté une action en justice contre World-Check avant de parvenir à un accord en avril 2023, aux termes duquel World-Check est revenu sur les différentes allégations, a supprimé son profil de sa base de données et a accepté de ne pas republier les informations erronées⁵⁹.

49. En 2024, le Royal United Services Institute, un groupe de réflexion britannique, a publié une note d'orientation qui analyse la manière dont les normes du Groupe d'action financière (GAFI) sont violées ou détournées par certains régimes autoritaires. Par exemple, ce document décrit comment la Recommandation 4 du GAFI sur les dispositions relatives au gel des avoirs, lorsqu'elle est détournée à des fins malveillantes, peut perturber l'accès des organisations de la société civile aux fonds et aux opérations et entraîner une incapacité à long terme. Le détournement de ces mesures conservatoires sans contrôle

57. <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2026/03/kazakhstan-political-extraditions>.

58. www.moneylaundering.com/news/global-aml-standards-third-party-databases-inadvertently-aiding-authoritarianism/.

59. www.telegraph.co.uk/news/2023/07/20/data-giant-refinitiv-wrongly-labelled-businessman-terrorist/.

juridictionnel approprié déclenche des gels d'avoirs injustes et prolongés. Les Recommandations 37, 38 et 39 du GAFI sur l'entraide judiciaire et l'extradition permettent aux États de mener une répression transnationale, en accordant aux pays d'origine l'accès à des informations confidentielles sur les dissidents dans les pays d'accueil pour soutenir les campagnes à leur encontre. Le Royal United Services Institute a conclu, à juste titre me semble-t-il, que ces détournements représentent une double menace: ils réduisent la capacité d'action de la société civile sur la démocratie et exposent davantage les sociétés aux méfaits de la finance illicite, de la criminalité et de la corruption en discréditant les outils de lutte contre le blanchiment de capitaux⁶⁰.

2.3. Restrictions à la circulation

50. Au Turkménistan et au Bélarus, le refus de passeport est devenu un outil stratégique de répression transnationale qui exacerbe la vulnérabilité des dissidents à l'étranger. Le refus du Turkménistan de renouveler les passeports dans ses consulats oblige les Turkmènes établis à l'étranger, notamment les défenseurs des droits humains, à rentrer chez eux, au risque d'être persécutés, arrêtés et même torturés⁶¹. De la même manière, le Bélarus a mis en œuvre un décret en septembre 2023 qui impose à ses ressortissants installés à l'étranger qu'ils renouvellent leur passeport au Bélarus. Cette mesure isole les personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas rentrer par crainte de persécution⁶². Une telle politique crée des obstacles importants à la gestion des biens, à l'obtention de diplômes et à l'obtention d'une succession. Elle expose en outre ses ressortissants à un risque d'expulsion, puisqu'il pourra leur être difficile d'obtenir des permis de séjour sans documents d'identité valides. Le refus de délivrer des documents essentiels, tels que les certificats de naissance pour les enfants nés à l'étranger, laisse en effet de nombreuses personnes sans papiers et dans l'impossibilité d'accéder aux services de base⁶³. De même, pour obtenir certains documents administratifs de base, tels que des duplicatas d'actes d'état civil, des certifications de diplômes universitaires ou des procurations, le demandeur doit désormais être physiquement présent au Bélarus⁶⁴.

51. En août 2018, la présidente de l'ONG Open Dialogue Foundation, M^{me} Lyudmyla Kozlovska, une ressortissante ukrainienne résidant en Pologne et mariée à un militant de la société civile de nationalité polonaise, M. Bartosz Kramek, s'est vu refuser l'entrée en Belgique à la suite d'un signalement introduit dans le système d'information Schengen par les autorités polonaises. Ce signalement était motivé par des considérations de sûreté de l'État. M^{me} Kozlovska a fait valoir que l'introduction d'un tel signalement représentait une forme de répression politique utilisée par la Pologne du fait des critiques qu'elle et son mari avaient exprimées à l'égard du Gouvernement polonais de l'époque. Après une série de recours, son nom a finalement été retiré en 2024 du registre des personnes dont le séjour en Pologne était considéré comme indésirable⁶⁵. En mars 2025, M. Kramek a annoncé que le procureur régional de Varsovie avait ouvert une enquête sur un éventuel abus de pouvoir de l'ancien ministre coordinateur des services spéciaux, son adjoint, des agents de l'Agence de sécurité intérieure (*Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego*) et le chef de l'Office des étrangers, qui auraient intentionnellement produit des documents non fiables pour accuser à tort M^{me} Kozlovska de constituer une menace pour la sûreté de l'État polonais⁶⁶.

3. Lutter contre la répression transnationale

3.1. Suivi de la *Résolution 2509 (2023)* et de la *Recommandation 2257 (2023)* par le Conseil de l'Europe

52. Dans sa *Résolution 2509 (2023)*, l'Assemblée a appelé les États à protéger les personnes qui relèvent de leur juridiction contre les actes de répression transnationale et à ne pas remettre, transférer, expulser ou extraditer celles qui en sont la cible. Elle a en outre appelé à établir une définition officielle de cette pratique, à mettre en place un mécanisme de signalement et de suivi, ainsi qu'à prendre une série de mesures pour la prévenir, notamment: des contrôles supplémentaires des demandes d'extradition, des notices rouges et des autres formes d'entraide judiciaire internationale émanant de pays connus pour avoir recours à la répression

60. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/policy-briefs/suppression-laundering-using-fatf-fig-leaf-target-civil-society>.

61. Severe Hardship for Turkmens Arbitrarily Denied Passport Renewal Abroad | Human Rights Watch.

62. Belarus dispatch: thousands of Belarusians abroad can no longer renew their passports after expiration – JURIST – News.

63. Turkey: Turkmen Activists Face Deportation | Human Rights Watch.

64. www.hrw.org/news/2023/09/08/belarus-decree-puts-exiled-citizens-risk.

65. <https://oko.press/szefowa-fundacji-otwarty-dialog-moze-wrocic-do-polski>.

66. <https://x.com/ODFoundation/status/1899018205961609723>.

transnationale; l'expulsion ou le refus d'accréditer les diplomates impliqués dans la répression transnationale; l'inflexion de sanctions aux auteurs et complices de cette pratique; la restriction des exportations de technologies de surveillance vers les pays qui y ont recours. Dans sa [Recommandation 2257 \(2023\)](#), l'Assemblée a recommandé au Comité des Ministres de revoir et mettre à jour ses lignes directrices de 2011 «Éliminer l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme» afin d'y inclure les techniques de répression transnationale; et d'envisager d'élaborer une recommandation aux États membres sur la lutte contre la répression transnationale, qui comprendrait une définition commune de la répression transnationale.

53. Dans ses commentaires écrits sur la [Recommandation 2257 \(2023\)](#), le Comité directeur pour les droits humains (CDDH) a estimé que les phénomènes décrits dans la [Résolution 2509 \(2023\)](#) étaient très préoccupants, incompatibles avec les valeurs et les principes du Conseil de l'Europe et susceptibles de contrevenir aux obligations juridiques de ses États membres, notamment en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme. Le CDDH a estimé qu'au lieu de réviser les lignes directrices de 2011 du Comité des Ministres sur la suppression de l'impunité pour les violations graves des droits humains, une approche plus réaliste et plus souple consisterait à élaborer une recommandation aux États membres sur la lutte contre la répression transnationale, comme l'a aussi proposé l'Assemblée.

54. En effet, dans sa [Réponse](#) à la [Recommandation 2257 \(2023\)](#), le Comité des Ministres a expliqué que ses lignes directrices de 2011 sur l'éradication de l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme traitaient déjà des méthodes ou techniques de répression transnationale qui peuvent être considérées comme des «actes à l'encontre desquels les États ont, conformément à la Convention et à la lumière de la jurisprudence de la Cour, l'obligation d'adopter des dispositions pénales». Les autres techniques mentionnées par l'Assemblée, telles que le retrait des passeports et le refus des services consulaires, qui ne relèvent pas du droit pénal, n'entrent pas dans le champ d'application des lignes directrices actuelles. En outre, le Comité des Ministres a indiqué qu'il avait donné mandat au CDDH de réaliser une étude sur la nécessité et la faisabilité de l'élaboration d'un ou plusieurs instruments non contraignants supplémentaires pour compléter les lignes directrices et qu'il avait invité le CDDH à garder à l'esprit la [Recommandation 2257 \(2023\)](#) dans le cadre de ces travaux, le cas échéant.

55. J'ai présenté une intervention au CDDH, qui recommandait d'ajouter une mention directe de la répression transnationale dans le projet d'étude visant à compléter les Lignes directrices de 2011 sur l'élimination de l'impunité pour les violations graves des droits de l'homme. J'ai fait remarquer que la répression transnationale englobait diverses méthodes, notamment les agressions physiques à l'étranger, le détournement des instruments de coopération judiciaire, les restrictions à la liberté de circulation et l'intimidation ou la surveillance à distance. Ces actions présentent des difficultés juridiques et pratiques complexes, car les lignes directrices actuelles portent uniquement sur les questions nationales. Étant donné que la répression transnationale comprend des violations extraterritoriales et le détournement par les États de mécanismes internationaux, j'ai également recommandé la réalisation d'une étude sur la création d'un instrument distinct, complet et non contraignant. Un tel instrument permettrait de fournir des orientations adaptées en matière de prévention, d'enquête, de protection et d'amélioration de la coopération internationale, en intervenant sur un champ d'application plus large de la compétence des États. Malheureusement, ma proposition n'a pas été retenue dans l'étude adoptée⁶⁷.

3.2. Exemples de pratiques étatiques

56. Le rapport publié par le Gouvernement suisse contient plusieurs recommandations pour lutter contre la répression transnationale en Suisse. Il préconise d'ouvrir un dialogue diplomatique avec les États qui ont recours à la répression transnationale afin d'indiquer clairement que de telles actions ne sont pas tolérées par la Suisse. Au niveau national, le rapport appelle à examiner et à clarifier les compétences, les procédures et les canaux de communication et à analyser l'efficacité des instruments en vigueur pour traiter les cas de répression transnationale. Il insiste sur la nécessité de sensibiliser et de former les services fédéraux, cantonaux et communaux afin qu'ils puissent mieux déceler, traiter et signaler les cas de répression transnationale. Le rapport recommande par ailleurs d'encourager et d'institutionnaliser les échanges avec les diasporas concernées. Enfin, il propose d'évaluer la nécessité et la pertinence d'un service de conseil facile d'accès pour les victimes et les témoins de répression transnationale. L'objectif général est d'améliorer la compréhension et la capacité des autorités à gérer et à atténuer efficacement les conséquences de la répression transnationale tout en assurant la protection des droits fondamentaux et de la souveraineté.

67. Élimination de l'impunité pour les violations graves des DH (CDDH-ELI) – Coopération intergouvernementale en matière de droits humains.

57. Fin 2024, la Direction générale de la sécurité intérieure française (DGSi) a créé un site internet en cinq langues (anglais, arabe, chinois, français et russe) pour présenter les mesures prises par les autorités françaises pour lutter contre la répression transnationale. Ce site contient des informations sur le phénomène lui-même, des exemples d'actes de répression transnationale et les coordonnées du service par le biais duquel les victimes et les témoins peuvent signaler aux autorités une opération de répression transnationale⁶⁸.

58. Le rapport sur la répression transnationale au Royaume-Uni, publié en juillet 2025 par la Commission mixte des droits humains du Parlement britannique⁶⁹, qualifie la répression transnationale de menace importante et sous-estimée qui compromet la capacité du Royaume-Uni à protéger les droits tant de ses citoyens que des personnes qui cherchent refuge à l'intérieur de ses frontières. L'une de ses principales conclusions est que le Royaume-Uni ne dispose actuellement d'aucune définition juridique officielle de ce phénomène, ce qui entrave la collecte effective de données, le suivi et l'élaboration d'une stratégie nationale cohérente. La commission mixte note que si la Chine, la Russie et l'Iran sont les auteurs les plus flagrants de répression transnationale, d'autres États – comme l'Érythrée – recourent fréquemment à des méthodes telles que la surveillance numérique, l'intimidation des familles à l'étranger et le détournement de mécanismes internationaux comme INTERPOL pour réduire au silence les dissidents sur le sol britannique. Par ailleurs, le rapport souligne que les protections existantes face aux poursuites stratégiques contre la participation publique (SLAPP) se limitent actuellement aux crimes économiques. Les journalistes et les militants restent donc exposés au harcèlement judiciaire orchestré par l'État. Pour lutter contre ces menaces en constante évolution, la commission mixte recommande au Gouvernement britannique d'adopter de toute urgence une définition officielle de la répression transnationale et d'exiger de toutes les forces de police qu'elles collectent des données spécifiques sur le harcèlement et la coercition liés à l'État. Une des propositions clés consiste à mettre en place une ligne d'assistance téléphonique nationale spéciale, avec un personnel formé, afin d'établir un lien de confiance avec les communautés touchées et d'uniformiser la réponse policière, aujourd'hui incohérente. En outre, le gouvernement est invité à collaborer avec les partenaires de l'alliance Five Eyes pour réformer les processus d'INTERPOL et mettre en place un mécanisme qui permet d'alerter les personnes visées par des notices rouges à motivation politique, tout en révisant le cadre national des sanctions afin de bien englober l'ensemble des méthodes de répression transnationale.

59. Aux États-Unis, le Federal Bureau of Investigation (FBI) accorde une importance croissante à la lutte contre la répression transnationale en traitant ces menaces extraterritoriales comme des violations directes de la législation fédérale et de la souveraineté américaine. Le FBI a mis en place une cellule spéciale chargée de la répression transnationale afin de coordonner le renseignement et les enquêtes, tout en organisant des formations spécialisées à l'intention des agents de terrain pour les aider à distinguer le harcèlement d'État des activités criminelles courantes. La sensibilisation du public est un pilier central de la stratégie du FBI, qui repose sur l'ouverture d'une ligne d'alerte spéciale et la diffusion de ressources éducatives auprès des différentes diasporas (en plusieurs langues) afin d'encourager le signalement du harcèlement, des menaces numériques et des actes de coercition. De plus, le FBI travaille en étroite collaboration avec le ministère de la Justice pour obtenir des mises en accusation contre des agents étrangers. Il utilise la loi sur l'enregistrement des agents étrangers (FARA) pour démasquer et poursuivre les personnes qui travaillent secrètement pour des gouvernements hostiles⁷⁰.

60. Le projet de loi sur la politique de lutte contre la répression transnationale (TRPA), déposé au Congrès américain en 2025, vise à codifier une approche «pangouvernementale» pour protéger les dissidents et les militants sur le sol américain. Le TRPA prévoit la mise en place d'une stratégie interinstitutionnelle globale pour repérer et contrer les méthodes des régimes autoritaires, notamment l'utilisation de logiciels espions commerciaux et le détournement des notices d'INTERPOL. Parmi ses dispositions clés figurent la définition de la «répression transnationale», le risque d'incrimination de la collecte d'informations sur les diasporas pour le compte de puissances étrangères et l'élargissement de la définition juridique des agents étrangers en vue de mieux cerner les méthodes répressives modernes. En outre, le projet de loi prévoit une formation obligatoire pour l'ensemble du personnel gouvernemental et diplomatique afin qu'il apprenne à reconnaître les signes de la répression transnationale, tout en autorisant des sanctions ciblées et des interdictions de visa à l'encontre des responsables étrangers qui orchestrent de tels abus⁷¹.

68. www.dgsi.interieur.gouv.fr/dgsi-a-vos-cotes/contre-espionnage/lutte-contre-repression-transnationale.

69. <https://publications.parliament.uk/pa/jt5901/jtselect/jtrights/681/report.html>.

70. www.fbi.gov/investigate/counterintelligence/transnational-repression.

71. www.billtrack50.com/billdetail/1902743/.multi-collapse.

61. En Allemagne, la réponse du gouvernement à la répression transnationale a évolué grâce à une combinaison de mesures diplomatiques et d'un renforcement de la surveillance nationale des activités de renseignement étranger. À la suite d'incidents très médiatisés, comme l'assassinat du Tiergarten en 2019, et face aux menaces répétées à l'encontre de dissidents iraniens et égyptiens à Berlin, les autorités allemandes ont intensifié la surveillance des méthodes de «surveillance communautaire» utilisées par les régimes autoritaires pour intimider les personnes exilées. En 2025 et au début de l'année 2026, le ministère fédéral de l'Intérieur a mis en place une stratégie dite d'«architecture défensive», qui prévoit le recours à l'Office fédéral pour la protection de la Constitution (BfV) afin d'identifier et d'expulser les agents étrangers opérant sous couverture diplomatique. Alors que l'Allemagne s'est toujours appuyée sur le droit pénal en vigueur et l'expulsion de diplomates pour signaler ses «lignes rouges», la pression législative s'est intensifiée en 2026 en faveur de la création d'un bureau national spécial de coordination⁷².

3.3. INTERPOL

62. En mai 2024, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a tenu une audition de suivi sur le thème de la répression transnationale. Au cours de cette audition, des représentantes d'INTERPOL ont notamment présenté les mesures qui ont été prises ces dernières années pour limiter les possibilités de détournement du système d'INTERPOL. En 2017, son Assemblée générale a adopté une politique à l'égard des réfugiés, selon laquelle INTERPOL ne peut pas émettre de notices rouges à l'encontre de personnes ayant obtenu le statut de réfugié. De même, INTERPOL ne peut pas émettre de notice rouge contre une personne recherchée pour avoir fait usage de sa liberté d'expression dans son État, contre des membres de l'opposition politique et/ou contre des dissidents. Il nous a été précisé qu'INTERPOL ne peut pas donner d'instructions aux pays sur la manière de donner suite à une notice ou à toute autre demande: chaque État assume l'entière responsabilité de ses actes. En vertu des dispositions applicables, il incombe à chaque État de signaler à INTERPOL tout problème de conformité constaté dans les notices émises par d'autres États. S'il est établi qu'une notice rouge n'est pas conforme au Statut ou au Règlement sur le traitement des données, les données sont supprimées du système d'INTERPOL. En cas de non-conformité répétée, des mesures correctives peuvent être appliquées, qui vont de la surveillance renforcée à une suspension totale de l'accès d'un État membre au système. Ces mesures n'ont pas été conçues comme des sanctions, mais INTERPOL considère qu'elles sont efficaces pour dissuader les manquements et prévenir toute tentative de détournement de son système. En mai 2024, six États étaient soumis à différents niveaux de mesures correctives. Le site internet public d'INTERPOL publie des statistiques sur les manquements, ainsi que les motifs pour lesquels il a été décidé de refuser ou d'annuler une demande de notice/diffusion.

4. Conclusions et recommandations

63. Lors de la rédaction de mon rapport, j'ai demandé à plusieurs victimes avérées ou présumées de la répression transnationale de répondre à un questionnaire portant sur leur expérience de ce phénomène, notamment sur ses répercussions sur leur sécurité personnelle, leur bien-être et les restrictions de circulation auxquelles elles ont été soumises. Certaines d'entre elles ont souhaité garder l'anonymat, je ne divulguerai donc pas leur identité. Bon nombre de leurs contributions m'ont aidé à cerner les lacunes des politiques ou de la législation en vigueur. Bien qu'elles vivent dans différents pays et soient exposées à diverses méthodes de répression transnationale, leurs réponses étaient étonnamment similaires. Presque toutes ont indiqué que le fait d'être visée par une notice INTERPOL, une demande d'extradition ou une mesure similaire avait entraîné une stigmatisation de leur réputation (malgré la nature politique de la demande), engendré des frais d'avocat importants et eu un effet extrêmement négatif sur leur bien-être personnel – qui s'est traduit par la crainte constante d'être arrêtées, la renonciation aux voyages internationaux, la perte de biens ou le fait de passer à côté de possibilités professionnelles. Les femmes victimes ont été la cible d'attaques sexistes et/ou sexuellement explicites, par exemple en étant accusées de se livrer au commerce du sexe ou menacées de violences sexuelles. Les personnes concernées ont également fait l'expérience d'une forme d'isolement social, puisque leurs amis ont pris leurs distances afin d'éviter tout risque personnel. Plusieurs personnes ont répondu que, bien qu'elles aient signalé une surveillance physique ou des agressions dans leur État de résidence, les autorités hôtes se sont montrées peu enclines à prendre des mesures décisives, par crainte semble-t-il de compromettre leurs relations avec l'État auteur des faits.

64. Les exemples d'actes de répression transnationale présentés ici montrent clairement l'existence d'un vide juridique et politique important qui doit être comblé si l'on veut lutter efficacement contre la répression transnationale. Je suis particulièrement préoccupé par la facilité avec laquelle les régimes autoritaires semblent réprimer les dissidents sur le sol européen. La nette augmentation du nombre d'actes de répression

72. <https://iphronline.org/articles/report-assessing-tnr-response-germany/>.

transnationale justifie une réponse européenne unifiée et une coopération renforcée. Cette réponse est d'autant plus urgente que les régimes autoritaires semblent s'inspirer mutuellement pour mettre au point des méthodes nouvelles et de plus en plus sophistiquées de répression transnationale, grâce auxquelles ils harcèlent leurs opposants et réduisent au silence la dissidence.

65. Au cours de l'élaboration de ce rapport, il m'est apparu clairement que l'absence d'une définition unifiée de la «répression transnationale» constituait la lacune la plus importante à combler de toute urgence. Si la plupart des États ont déjà adopté des dispositions pour poursuivre les auteurs des actes de répression transnationale les plus courants, de nombreux cas ne sont toujours pas signalés, car l'absence d'une définition universellement acceptée entrave la collecte de données fiables. Ma proposition de définition s'inspire du projet de loi américain sur la répression transnationale (US Transnational Repression Policy Act), ainsi que des contributions de Freedom House et du New Lines Institute for Strategy and Policy. Je m'oppose à ce que la définition se limite uniquement aux actes de répression transnationale commis par un État à l'encontre de ses propres citoyens. Je considère que des cas tels que ceux de Paul Watson et de Sir William Browder (mentionnés ci-dessus) devraient être classés comme des actes de répression transnationale, même si aucune de ces deux personnes n'a la nationalité du pays qui demandait son extradition (respectivement le Japon et la Fédération de Russie). Compte tenu de la nature évolutive de la répression transnationale, j'estime également que la liste de ses méthodes devrait rester ouverte et non exhaustive.

66. En ce qui concerne la collecte de données, je pense que la solution la plus simple pour garantir leur fiabilité consiste à considérer le contexte de répression transnationale comme une circonstance aggravante en droit pénal. Par ailleurs, j'ai proposé que les États envisagent d'ériger expressément la répression transnationale en infraction pénale distincte. À l'heure actuelle, certaines méthodes de répression transnationale peuvent faire l'objet de poursuites en qualité de délits liés à l'espionnage ou au harcèlement; cependant, certains actes n'atteignent pas le seuil requis et restent impunis. Je pense notamment à des actes tels que le fait de photographier des participants à une manifestation et de transmettre ensuite ces images à leur État d'origine, ou de signaler des étudiants qui discutent de sujets sensibles dans des universités étrangères, au risque de les exposer eux ou leurs proches à des actes de harcèlement.

67. Mes propositions de créer des canaux de signalement et des programmes de sensibilisation spéciaux s'inspirent des meilleures pratiques en vigueur dans les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, telles que présentées plus haut dans le détail. Si certaines mesures de base, comme le recrutement de personnel spécialement formé et la publication d'informations en plusieurs langues, pourront être communes à tous les États, des mesures adaptées seront nécessaires en fonction de la nature et de l'origine spécifiques des risques encourus.

68. En ce qui concerne la réforme d'INTERPOL, il me semble qu'il existe un manque criant de coordination entre les États démocratiques pour garantir la transparence et la gouvernance motivées par des considérations de droits humains. Compte tenu de la composition très hétérogène d'INTERPOL – dont environ 58 % des membres étaient considérés comme «partiellement libres» ou «non libres» par Freedom House en 2022 –, ce n'est que par une coordination étroite que les États qui partagent les valeurs du Conseil de l'Europe pourront garantir que le système ne devienne pas de plus en plus vulnérable au détournement. Il convient de tenir compte du fait que les bureaux centraux nationaux qui représentent les États au sein d'INTERPOL sont, par essence, des autorités policières. Je pense qu'une coordination nationale renforcée est nécessaire pour garantir que les organes chargés de la protection et de la promotion des droits humains aient une influence plus grande sur la gouvernance et les mesures de réforme d'INTERPOL.

69. Enfin, je tiens à ajouter que je reste extrêmement préoccupé par l'inflexion récente de sanctions totalement injustifiées à l'encontre de fonctionnaires des Nations Unies et de juges de la Cour pénale internationale. Certaines d'entre elles pourraient être qualifiées de répression transnationale et semblent porter gravement atteinte au fonctionnement des juridictions et organisations internationales, ainsi qu'à l'ordre juridique international en général. Étant donné que la commission des questions juridiques et des droits de l'homme prépare un rapport spécifique sur cette question (sous la responsabilité de mon collègue, M. Tekke Panman, Pays-Bas, PPE/DC), j'ai décidé de ne pas aborder cette question dans le cadre du présent rapport.