

# ACCORDS DANGEREUX :

LA CONFIANCE ACCORDÉE PAR L'EUROPE  
AUX « ASSURANCES DIPLOMATIQUES »  
CONTRE LA TORTURE

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



Amnesty International est un mouvement mondial regroupant 2,8 millions de sympathisants, membres et militants, qui se mobilisent dans plus de 150 pays et territoires pour mettre un terme aux violations des droits humains. La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux. Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



Amnesty International Publications

L'édition originale en langue anglaise de ce rapport a été  
publiée en 2010 par Amnesty International Publications  
Secrétariat international  
Peter Benenson House  
1 Easton Street  
Londres WC1X 0DW  
Royaume-Uni  
[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

© Amnesty International Publications 2010

Index : EUR 01/012/2010

Original : anglais

Imprimé par Amnesty International,  
Secrétariat international, Royaume-Uni.

Tous droits de reproduction réservés. Cette publication, qui est protégée par le droit d'auteur, peut être reproduite gratuitement, par quelque procédé que ce soit, à des fins de sensibilisation, de campagne ou d'enseignement, mais pas à des fins commerciales. Les titulaires des droits d'auteur demandent à être informés de toute utilisation de ce document afin d'en évaluer l'impact. Toute reproduction dans d'autres circonstances, ou réutilisation dans d'autres publications, ou traduction, ou adaptation nécessitent l'autorisation préalable écrite des éditeurs, qui pourront exiger le paiement d'un droit.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	4
L'OPPOSITION AUX ASSURANCES DIPLOMATIQUES.....	6
SUIVI APRÈS LE RETOUR.....	8
JURISPRUDENCE ET AUTORITÉ INTERNATIONALE .....	9
Cour européenne des droits de l'homme.....	9
Les organes de suivi des traités des Nations unies.....	11
L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DANS LES DIFFÉRENTS PAYS .....	13
Autriche.....	13
Bosnie-Herzégovine.....	14
Danemark .....	15
France .....	16
Allemagne.....	17
Italie.....	18
Slovaquie.....	19
Espagne.....	19
Suède.....	21
Royaume-Uni.....	21
CONCLUSION.....	24

# INTRODUCTION

En juin 2008, Sami Ben Khemais Essid a été renvoyé de l'Italie vers la Tunisie alors que des éléments probants montraient qu'il courait un risque sérieux, une fois aux mains des autorités tunisiennes, de subir des mauvais traitements et même d'être torturé. Le gouvernement italien a invoqué les promesses de ses homologues tunisiens, selon lesquelles il ne serait pas maltraité à son retour. Huit mois après son retour, Sami Ben Khemais Essid a été extrait de la prison de Mornaguia, où il était incarcéré, et conduit au ministère tunisien de l'Intérieur, où il affirme avoir subi la torture et d'autres mauvais traitements pendant un interrogatoire qui a duré deux jours. Aucune enquête n'a été menée sur ses accusations de mauvais traitements. En février 2009, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a statué – sans même avoir eu connaissance de ces allégations, ayant seulement été informée que Sami Ben Khemais Essid n'avait pas été maltraité dès son retour – que l'Italie avait violé l'interdiction absolue de renvoyer une personne vers un lieu où elle risque d'être victime de torture ou d'autres mauvais traitements. La CEDH a rejeté catégoriquement l'idée que les « assurances diplomatiques » du gouvernement tunisien pouvaient protéger Sami Ben Khemais Essid des mauvais traitements. Elle a eu raison d'exprimer cette préoccupation.

De même, le gouvernement espagnol a affirmé que les autorités russes avaient promis d'autoriser des observateurs indépendants à rendre visite à Mourad Gassaïev, un demandeur d'asile tchéchène, s'il était extradé vers la Russie, alors même qu'il était clairement établi qu'il risquait d'être torturé en revenant dans ce pays. S'appuyant en partie sur cette déclaration, l'Audience nationale a rejeté le recours formé par Mourad Gassaïev contre son extradition. Cependant, les observateurs nommés par les autorités espagnoles au tribunal n'avaient pas été consultés au sujet de ces arrangements et ont refusé par principe de mener des visites selon ceux-ci. Mourad Gassaïev a été extradé en décembre 2008 et a reçu en prison, aux termes des assurances fournies par la Russie, la visite de fonctionnaires espagnols au lieu d'observateurs indépendants. Il a été libéré en août 2009 sans avoir été jugé ni même inculpé, et depuis, lui et ses proches n'ont cessé d'être harcelés et menacés par des responsables russes de l'application des lois.

Les épreuves subies par Sami Ben Khemais Essid et par Mourad Gassaïev sont révélatrices : elles montrent à l'évidence que l'on ne saurait se fier aux promesses de traitement humain émanant d'États dont les policiers, les agents des services de sécurité, le personnel pénitentiaire ou d'autres fonctionnaires torturent et maltraitent régulièrement des personnes renvoyées depuis d'autres pays. Ces promesses ne sont pas dignes de foi. Ces deux cas – et d'autres présentés dans ce rapport – illustrent certaines faiblesses fondamentales inhérentes à ce type de promesses diplomatiques : les efforts que fournissent certains gouvernements s'appêtant à renvoyer des personnes pour convaincre les tribunaux que ces assurances peuvent « fonctionner », notamment en présentant de façon fallacieuse les dispositions prises (par exemple en affirmant que des organismes indépendants suivront la personne, sans avoir consulté ces derniers) ; le manque de moyens efficaces permettant à ces gouvernements de protéger une personne une fois son transfert effectué ; l'absence de véritable volonté et/ou de capacité, de la part d'un État où une personne est renvoyée, de garantir le respect des droits de cette personne (cet État étant déjà reconnu comme un pays où la torture, les autres mauvais traitements et d'autres violations des droits humains sont pratiqués, souvent en toute impunité) ; l'absence de motivation des deux gouvernements pour reconnaître tout manquement aux assurances diplomatiques et enquêter à ce sujet ; et les modalités imprécises de la mise en œuvre des promesses, notamment la durée pendant laquelle elles sont censées s'appliquer dans chaque cas particulier.

Amnesty International conteste depuis longtemps l'idée que des assurances diplomatiques bilatérales d'un gouvernement à un autre, n'ayant pas force exécutoire, fournissent une garantie fiable contre de graves atteintes aux droits humains, à commencer par la torture et les autres formes de mauvais traitements. Ces promesses sujettes à caution, faites en dehors du système international des traités multilatéraux qui a justement été créé pour engager les États dans un effort mondial visant à empêcher la torture, portent atteinte à l'interdiction absolue de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui exclut tout renvoi d'une personne dans un lieu où elle risque de subir de tels actes (obligation de non-refoulement). Il est abusif d'affirmer qu'un suivi de la personne après son retour peut corriger les déficiences de la législation, du pouvoir judiciaire et du régime pénitentiaire ou de détention qui permettent un environnement où la torture prospère. Comme le montrent les recherches et analyses incluses dans ce rapport, une surveillance sporadique ne peut pas à elle seule éliminer le risque de torture ou d'autres mauvais traitements auquel une personne serait autrement exposée – et aucun organe indépendant d'observation digne de confiance n'a jamais affirmé le contraire.

Sami Ben Khemais Essid et Mourad Gassaïev font partie d'un certain nombre de personnes qualifiées par des gouvernements de menaces pour la sécurité nationale ou de suspects de terrorisme qui ont été renvoyées de force, expulsées, extradées ou transférées d'une autre manière (notamment par le biais de « restitutions » illégales) par des pays européens – ou menacées de tels transferts – vers des lieux où elles risquaient d'être victimes de torture ou d'autres mauvais traitements, bien que les États où elles seraient renvoyées aient garanti qu'elles seraient en sécurité à leur retour. Avant les attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis, quelques pays européens utilisaient les assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements dans un petit nombre de cas d'expulsion ou d'extradition. Cependant, à la suite de ces attaques, le nombre de pays d'Europe qui ont adopté ou cherché à adopter cette pratique a considérablement augmenté.

Outre ces deux retours forcés, de l'Italie vers la Tunisie et de l'Espagne vers la Russie respectivement, Amnesty International et d'autres organisations de défense des droits humains ont relevé des cas de retour forcé de l'Autriche vers la Russie, de la Géorgie vers la Russie, de la Suède vers l'Égypte et de la Turquie vers l'Ouzbékistan dans lesquels des assurances diplomatiques de traitement humain n'ont pas été respectées et des personnes ont été soumises à la torture, à d'autres mauvais traitements ou à d'autres violations des droits humains à leur retour, comme la détention au secret sans possibilité de recevoir la visite de proches, d'avocats ou de quiconque. Dans différents pays d'Europe, un certain nombre de personnes ont été menacées d'un tel retour forcé, et soit un tribunal a suspendu leur renvoi, soit la procédure est toujours en cours. Dans certains cas, la CEDH a ordonné à un État de suspendre le renvoi d'une personne jusqu'à ce qu'elle ait examiné son dossier.

Les tribunaux nationaux de plusieurs pays européens, notamment l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Slovaquie, ont statué que les assurances diplomatiques des autorités de pays tels que l'Algérie, la Libye, la Russie, la Tunisie et la Turquie n'étaient pas fiables et ont empêché des expulsions et des extraditions vers des lieux où la personne concernée risquait d'être victime de torture ou d'autres mauvais traitements. Depuis février 2008, la CEDH a rendu cinq jugements, dont celui concernant Sami Ben Khemais Essid, disposant que les assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements formulées par les autorités de la Colombie, de l'Ouzbékistan, de la Tunisie et du Turkménistan ne diminuaient pas le risque de mauvais traitements au retour. À ce jour, cette instance n'a jamais autorisé un transfert sur la base d'assurances diplomatiques d'un État européen vers un pays où la torture est une pratique courante ou dans lequel les personnes appartenant à certains groupes sont particulièrement visées par la torture.

Plusieurs organes intergouvernementaux, y compris des procédures spéciales des Nations unies, ainsi que des commissions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et du Parlement européen, ont expressément demandé aux États membres de s'abstenir d'utiliser les assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements. Dans le rapport qu'il a remis en février 2010 au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, le rapporteur spécial sur la torture, Manfred Nowak, souligne qu'il a indiqué « à maintes reprises » que « les assurances diplomatiques relatives à la torture ne sont qu'une tentative visant à contourner le caractère absolu du principe de non-refoulement<sup>1</sup> ».

Depuis 2003, des requêtes individuelles déposées auprès d'organes de suivi des traités des Nations unies, notamment du Comité contre la torture et du Comité des droits de l'homme, ont débouché sur trois décisions concluant que les assurances diplomatiques émanant de l'Égypte et de la Turquie ne suffisaient pas à diminuer le risque de torture signalé par un requérant. Aucun organe de ce type n'a jamais donné raison à un État qui a renvoyé ou tenté de renvoyer une personne dans un pays où elle risquait d'être torturée en s'appuyant sur les promesses de traitement humain faites par ce pays.

Les organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales de défense des droits humains ont exprimé avec une quasi-unanimité leur opposition à l'utilisation des assurances diplomatiques contre la torture, en s'appuyant essentiellement sur des recherches sérieuses menées sur le terrain dans de nombreux pays où la torture est pratiquée. Le rapport rendu en février 2009 par le Comité d'éminents juristes de la Commission internationale de juristes (CIJ), par exemple, appelle les États à réaffirmer leur adhésion au principe de non-refoulement et les exhorte à « ne pas se fier aux assurances diplomatiques ni aux autres formes d'accords non contraignants pour transférer des personnes lorsqu'il existe un risque réel de graves atteintes aux droits humains<sup>2</sup> ».

Malgré ces nombreuses critiques de l'utilisation des assurances diplomatiques, de nombreux gouvernements continuent de tenter de les obtenir afin de justifier les retours forcés de personnes qu'ils qualifient de menaces pour la sécurité nationale ou de suspects de terrorisme. Comme le montrent les recherches et avis présentés dans le présent rapport, des États ont recours aux assurances diplomatiques dans leur propre intérêt pour se débarrasser

d'étrangers soupçonnés d'être impliqués dans des actes de terrorisme, au lieu d'engager des poursuites contre ces personnes pour les infractions dont elles sont accusées. Cependant, aux termes du droit international, l'interdiction de la torture et des autres formes de mauvais traitements, qui vise également le renvoi d'une personne dans un lieu où elle risque de telles atteintes, est absolue : le statut de la personne concernée ou les infractions qu'elle pourrait être soupçonnée d'avoir commises n'entrent tout simplement pas en ligne de compte et ne peuvent être pris en considération pour évaluer ce risque.

Amnesty International engage les États membres de l'Union européenne (UE) et du Conseil de l'Europe à rejeter sans équivoque cette expérience sans lendemain consistant à accepter des promesses de traitement humain peu crédibles et n'ayant pas force exécutoire, faites par des gouvernements qui pratiquent la torture ; elle les invite à s'engager de nouveau à respecter leur obligation absolue de ne pas renvoyer des personnes, quelles que soient leurs infractions supposées ou leur situation, dans des lieux où elles risquent d'être victimes de torture ou d'autres formes de mauvais traitements. Il est tout à fait clair qu'on ne peut absolument pas se fier aux promesses de traitement humain dans de telles circonstances et qu'elles ne doivent plus être utilisées par des États européens dans le but de requalifier en mesures « respectueuses des droits humains » des renvois vers un pays où il existe un risque de torture.

Ce rapport porte exclusivement sur les récentes évolutions en ce qui concerne le recours aux assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements par des États européens<sup>3</sup>. Il ne s'agit pas d'une étude exhaustive de tous les cas dans la région du Conseil de l'Europe, mais du choix de certaines affaires et décisions essentielles dans le contexte européen afin de faire apparaître l'utilisation croissante de ces assurances au nom de la lutte antiterroriste, le rôle des juridictions nationales et régionales (et d'autres organes internationaux) en tant que remparts contre cette pratique, et le travail permanent de plaidoyer et de campagne entrepris pour y mettre fin une bonne fois pour toutes.

## L'OPPOSITION AUX ASSURANCES DIPLOMATIQUES

L'interdiction mondiale de la torture et des autres traitements cruels, inhumains ou dégradants impose aux États de prendre des mesures concrètes pour prohiber ce type d'atteintes, les prévenir, poursuivre les responsables présumés de tels actes et faire bénéficier les victimes de réparations et d'une réadaptation. Cette interdiction a pour effet direct d'empêcher les agents de l'État d'avoir recours à la torture ou à tout mauvais traitement, et empêche par ailleurs tout gouvernement d'expulser, de renvoyer, d'extrader ou de transférer de quelque manière que ce soit une personne vers un pays où il existe des motifs sérieux de croire qu'elle risquerait d'y subir des actes de torture ou d'autres mauvais traitements. Cette dimension de l'interdiction de la torture, l'obligation de non-refoulement, est un outil fondamental de la prévention de la torture – or, de rudes coups lui sont portés dans le monde entier.

Certains États, qui renvoient de force des étrangers considérés comme des menaces pour la sécurité nationale ou des terroristes présumés vers des lieux où les services de sécurité et de renseignement ou la police ont régulièrement recours à la torture, assurent que cette pratique est un outil indispensable du combat contre le terrorisme, car ils peuvent ainsi se débarrasser de personnes qui représentent un danger pour le pays. En outre, affirment-ils, puisqu'ils obtiennent, sous la forme d'assurances diplomatiques, une promesse de l'État de destination qui s'engage à ce que les personnes qui y sont renvoyées ne soient pas torturées, ils respectent leurs obligations découlant de l'interdiction de la torture. Amnesty International conteste ces arguments.

Amnesty International a exprimé son opposition pragmatique et de principe aux assurances diplomatiques dans un certain nombre de documents de campagne et dans des déclarations conjointes en partenariat avec d'autres organisations de défense des droits humains<sup>4</sup>. En bref, cette opposition comporte deux volets : elle est fondée d'une part, sur le plan des principes, sur la nécessité de garantir le respect des instruments internationaux juridiquement contraignants assurant la protection des droits humains, et d'autre part, d'un point de vue plus pratique, sur les défaillances intrinsèques qui entachent la fiabilité, l'efficacité et la suffisance des assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements. Une fois rassemblées, ces

préoccupations débouchent sur une critique du recours aux assurances diplomatiques motivée par la menace évidente qu'elles constituent pour les mécanismes internationaux créés afin d'éradiquer la torture et les retours forcés vers des situations où le risque de torture est présent. Elles suscitent également une contestation de l'attitude des États, qui affirment que ces promesses sont fiables, alors que les enquêtes sur le terrain indiquent clairement que ce n'est pas le cas.

D'abord, l'interdiction absolue de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants exige que tous les gouvernements prennent des mesures concrètes afin d'éradiquer partout dans le monde ces atteintes aux droits humains<sup>5</sup>. Elle s'applique pleinement à tout moment et en tout lieu pour toutes les personnes : aucune exception n'est permise, même dans les situations de conflit armé ou toute autre crise qui « menace l'existence de la nation<sup>6</sup> ». En vertu du droit coutumier et conventionnel, il existe une obligation juridique pour tous les États, tant conjointement qu'individuellement, de veiller à ce que les actes de torture et autres mauvais traitements pratiqués par d'autres États soient empêchés et interdits, et que toutes les personnes soient protégées de ce type d'atteintes, à tout moment et en tout lieu<sup>7</sup>. Cette condition juridique comprend implicitement une obligation générale de coopérer au système international de mise en œuvre et de recours et de l'utiliser loyalement à cette fin<sup>8</sup>. Cette obligation est encore renforcée par le fait que l'interdiction de la torture est une norme impérative du droit international (*jus cogens*<sup>9</sup>).

Dans le cas où des assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements sont fournies, l'État à l'origine du transfert accorde la priorité à ce qu'il considère comme son intérêt national, c'est-à-dire « conclure un accord » qui lui permet de se « débarrasser » de la personne renvoyée ; il fait passer au deuxième plan le respect de son obligation juridique absolue à l'égard de cette personne et des autres États, qui lui impose d'appliquer le principe de non-refoulement et de n'exposer personne au risque de torture ou d'autres mauvais traitements<sup>10</sup>. En outre, cet État n'utilise pas les moyens juridiques existants pour faire respecter les obligations juridiques auxquelles est déjà tenu envers lui l'État où la personne est envoyée, par rapport à sa situation en matière de torture et d'autres mauvais traitements. En agissant ainsi, il tolère implicitement et peut même encourager *de facto* la persistance de violations des droits humains qui constituent une pratique bien établie dans l'État où la personne est envoyée. Le Comité d'éminents juristes de la CIJ a déclaré : « La confiance accordée aux assurances diplomatiques est utilisée à tort comme un moyen de "déléguer" la responsabilité de l'interdiction absolue de la torture au pays de destination seul. Cela porte atteinte à la nature véritablement *internationale* du devoir de prévenir et d'interdire la torture<sup>11</sup>. »

Depuis plusieurs décennies, les États et la société civile mondiale s'efforcent de mettre en place ce système international fondé sur un consensus : la torture est l'une des plus odieuses atteintes aux droits humains. Ce système est fondamentalement ébranlé lorsque des États tentent de le contourner au moyen de promesses bilatérales non contraignantes concernant l'absence de torture. La confiance accordée à ces promesses permet aux États de ne pas tenir compte de leurs obligations juridiques et de s'y soustraire, notamment en échappant aux principes de responsabilisation et de recours utile pour les infractions à l'interdiction absolue de la torture et des autres formes de mauvais traitements, ainsi qu'en contournant l'interdiction de transférer des personnes dans des lieux où elles risquent de telles violations.

Le second aspect de l'opposition d'Amnesty International aux assurances diplomatiques découle des déficiences intrinsèques de ces promesses qui les empêchent de constituer une garantie fiable contre la torture et les autres mauvais traitements. Parmi ces préoccupations, illustrées par des exemples dans les sections ci-après, figurent les suivantes :

- Étant donné le caractère absolu de l'interdiction de la torture aux termes du droit international, le fait que la torture soit un crime selon ce droit et la réprobation associée à son recours, les États qui la pratiquent le nient généralement<sup>12</sup> ;
- La possibilité de dénégaration existe car les autorités, bien souvent, n'enquêtent pas sur les allégations de torture et ne contraignent pas les responsables présumés à rendre compte de leurs actes, créant un climat d'impunité, et aussi parce que la torture est généralement pratiquée en secret, avec la complicité de responsables de l'application des lois et d'autres agents de l'État, y compris des services médicaux dans certains cas, et dans un climat où il est clair que personne ne sera tenu pour responsable des violations commises ;
- Les personnes victimes d'actes de torture et d'autres mauvais traitements ont souvent peur de raconter ce qu'elles ont enduré à leurs avocats, aux membres de leur famille et aux observateurs car elles craignent des

représailles contre elles-mêmes ou leurs proches ;

- Si une violation de l'accord est signalée, les assurances diplomatiques bilatérales ne sont pas juridiquement contraignantes et sont dépourvues de mécanisme d'application, si bien qu'il incombe aux deux États liés par cet engagement d'assumer volontairement la responsabilité d'enquêter sur ces manquements et d'amener leurs auteurs présumés à rendre des comptes ;
- Les États ne sont pas incités à reconnaître un manquement aux assurances diplomatiques, et ils ont même tout intérêt à continuer d'ignorer ou de feindre d'ignorer les manquements potentiels car, s'ils les reconnaissaient, non seulement cela reviendrait à admettre qu'ils ont enfreint l'interdiction absolue de la torture et du transfert de personnes dans des lieux où elles risquent d'en être victimes, mais en outre cela compliquerait probablement les tentatives d'utilisation d'assurances diplomatiques à l'avenir ;
- Même lorsque des manquements sont détectés par l'État qui renvoie une personne dans un autre pays, aucun élément n'indique que de graves conséquences diplomatiques en découlent, et cet État n'a aucun moyen de garantir la cessation de ces violations ni la protection efficace de la personne concernée ;
- Les tentatives pour renvoyer de force des personnes sur la base d'assurances diplomatiques négociées bilatéralement, relatives à des transferts pour raisons de « sécurité » ou de « terrorisme », peuvent conduire les autorités à qualifier de « terroristes » des personnes qui n'étaient peut-être pas ainsi qualifiées par leur pays de destination auparavant ; les assurances diplomatiques elles-mêmes peuvent donc exposer des personnes au risque de subir des mauvais traitements à leur retour.

## SUIVI APRES LE RETOUR

Ces dernières années, certains États ont affirmé que le suivi des personnes après leur retour pouvait rendre les assurances diplomatiques contre la torture et les autres mauvais traitements compatibles avec leurs engagements internationaux en matière de droits humains<sup>13</sup>. La longue expérience d'Amnesty International dans le suivi des violations systématiques des droits humains dans le monde indique nettement qu'aucun système de suivi des personnes après leur retour ne fera des assurances diplomatiques une solution acceptable, qui puisse remplacer le respect rigoureux de l'interdiction absolue de transférer des personnes vers des pays où elles risquent la torture ou d'autres formes de mauvais traitements. Ce type de dispositif ponctuel de suivi omet nécessairement l'ensemble des éléments institutionnels, juridiques et politiques grâce auxquels certaines formes de suivi global de tous les lieux de détention (et donc de tous les détenus) d'un pays peuvent devenir, associées à d'autres mesures, un moyen de réduire l'incidence des mauvais traitements à l'échelle nationale dans la durée.

Cependant, comme l'a reconnu la CEDH, le suivi global ne peut garantir qu'un traitement humain sera accordé à tous. Dans une série d'affaires concernant des personnes soupçonnées de menacer la sécurité nationale renvoyées par les autorités italiennes vers la Tunisie, la CEDH a souligné les recherches menées par des organisations de défense des droits humains, dont Amnesty International, mettant en évidence les graves actes de torture et autres mauvais traitements subis par les détenus de cette catégorie en Tunisie, et elle a conclu que « les textes internationaux pertinents font état de cas nombreux et réguliers de torture et de mauvais traitements infligés en Tunisie à des personnes soupçonnées ou reconnues coupables de terrorisme » et que « les visites du Comité international de la Croix-Rouge dans les lieux de détention tunisiens ne peuvent dissiper le risque de soumission à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention [européenne des droits de l'homme, relatif à l'interdiction de la torture et des autres formes de mauvais traitements<sup>14</sup>] ».

Par ailleurs, une série de visites à une ou à plusieurs personnes après leur retour placerait également ce détenu ou ces détenus dans une position intenable : les personnes en question seraient alors contraintes de choisir entre garder le silence ou signaler des mauvais traitements dans une situation où elles seraient clairement identifiables en tant que source de cette dénonciation. Comme il a été indiqué ci-dessus et confirmé par les recherches d'Amnesty International, même si la personne concernée décidait de prendre le risque de signaler les mauvais traitements alors qu'elle est toujours à la merci de ses tortionnaires, il serait peu probable que l'État qui l'a expulsée ou celui où elle a été renvoyée soit prêt à reconnaître que des actes de torture ou d'autres mauvais traitements ont eu lieu après son retour. Un tel aveu reviendrait à admettre un manquement à une obligation

fondamentale au regard du droit international relatif aux droits humains, ainsi que l'inefficacité des assurances diplomatiques, risquant de faire échouer les tentatives en vue d'utiliser de tels accords à l'avenir.

Certains États – notamment le Royaume-Uni dans le cadre de la négociation de « protocoles d'accord » avec certains pays pour y renvoyer leurs ressortissants en s'appuyant sur des assurances diplomatiques – ont passé des contrats avec des organisations locales ou nationales pour effectuer des visites de contrôle après le retour de ces personnes. Ainsi, la Commission nationale des droits humains de l'Éthiopie a accepté de rendre visite à des Éthiopiens renvoyés du Royaume-Uni vers leur pays d'origine. Le Centre Adaleh d'étude des droits humains a été désigné par le gouvernement jordanien et retenu par les autorités britanniques pour assurer le suivi du traitement des ressortissants jordaniens que ces dernières ont renvoyés en Jordanie aux termes d'un accord d'expulsion bilatéral entre les deux États.

Aucun de ces organes n'est doté d'un mandat prévu par la loi lui permettant d'accéder librement et inopinément à tous les lieux de détention de leur pays. De plus, faute d'influence et d'autorité, ils ne peuvent garantir, si des actes de torture ou d'autres mauvais traitements sont signalés, qu'une enquête indépendante et impartiale sera menée sur ces allégations, que les auteurs présumés seront amenés à rendre des comptes et que les victimes obtiendront réparation.

Les effets réels du suivi d'un petit nombre de personnes renvoyées aux termes d'assurances diplomatiques prennent le contre-pied d'une condition essentielle à un véritable suivi global, car il est nécessaire à cette fin qu'un grand nombre de détenus reçoivent des visites suffisamment privées pour que les autorités ne sachent pas lequel d'entre eux a fourni quelle information – ce qui aiderait à protéger les détenus contre d'éventuelles représailles et à mieux les persuader qu'ils peuvent fournir des informations cruciales en toute sécurité. L'absence de tout mécanisme d'application ou de réparation en cas de manquement aux assurances diplomatiques ne fait que souligner encore l'inefficacité de ces promesses dans la prévention d'actes qui ne sont, quoi qu'il arrive, jamais véritablement réparables.

En effet, selon les termes de la Convention des Nations unies contre la torture, qui dispose que toute victime de torture a « le droit d'obtenir réparation [...] y compris les moyens nécessaires à sa réadaptation la plus complète possible<sup>15</sup> », les États reconnaissent eux-mêmes que la réadaptation complète à la suite d'actes de torture n'est tout simplement pas réalisable et que, la torture étant ce qu'elle est, on peut espérer au maximum une « réadaptation la plus complète possible ». Une fois que de tels actes ont été commis, rien ne peut effacer totalement leurs conséquences pour la victime. C'est justement la reconnaissance du caractère irréparable du tort causé par la torture (et par d'autres atteintes aux droits humains similaires) qui est à l'origine de l'obligation de non-refoulement<sup>16</sup>.

Aucun élément d'un quelconque dispositif de suivi après le retour, quelle que soit sa rigueur, ne peut changer le caractère irréparable du tort causé par la torture. En outre, les dispositifs de suivi qui ne s'inscrivent pas dans un cadre établi, ayant fait ses preuves non seulement pour détecter les cas d'atteintes aux droits humains mais aussi pour traduire pleinement en justice tous les responsables présumés de tels actes et empêcher immédiatement toute nouvelle atteinte, et donc pour réduire vraiment l'incidence de la torture, ne peuvent être sérieusement considérés comme ayant un réel effet préventif ou dissuasif. Par conséquent, aucun « suivi après le retour » ne peut remédier à l'incompatibilité fondamentale des assurances diplomatiques contre la torture et les autres mauvais traitements avec les obligations internationales en matière de droits humains. Comme l'a conclu le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, « faire courir à des individus un tel risque, en mettant à l'épreuve des assurances aussi douteuses, est une erreur grossière<sup>17</sup> ».

## JURISPRUDENCE ET AUTORITÉ INTERNATIONALES

### Cour européenne des droits de l'homme

Dans une affaire de 1996 concernant les tentatives du gouvernement britannique pour renvoyer en Inde un sikh nommé Karamjit Singh Chahal, la CEDH a pour la première fois émis un avis sur la fiabilité des assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements émanant des autorités d'un pays où les

personnes dans une situation similaire à celle du requérant étaient fréquemment victimes de torture. Dans l'arrêt *Chahal c. Royaume-Uni*, cette instance a statué que l'interdiction d'expulser une personne vers un lieu où elle risque la torture ou d'autres traitements inhumains ou dégradants (prévue par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme) était absolue et n'autorisait aucune exception. En réponse à l'argument des autorités britanniques selon lequel Karamjit Singh Chahal menaçait la sécurité nationale, elle a précisé que, au regard de l'interdiction absolue de renvoyer une personne vers un pays où elle risque d'être victime de torture ou d'autres formes de mauvais traitements, « les agissements de la personne considérée, aussi indésirables ou dangereux soient-ils, ne sauraient entrer en ligne de compte ». Elle a reconnu les mauvais traitements que subissaient les sikhs au Pendjab aux mains de certains membres de forces de sécurité indiennes comme « un problème persistant et difficile à résoudre », concluant : « Dans ces conditions, la Cour n'est pas convaincue que les assurances [diplomatiques] précitées fourniraient à M. Chahal une garantie suffisante quant à sa sécurité<sup>18</sup>. »

La CEDH a réaffirmé catégoriquement les principes énoncés par l'arrêt *Chahal c. Royaume-Uni* dans une série de décisions rendues entre 2008 et 2010 : *Saadi c. Italie*, *Ismoïlov et autres c. Russie*, *Riabikine c. Russie*, *Ben Khemais c. Italie* et *Klein c. Russie*. Elle n'a pas encore statué que le renvoi d'une personne sur la base d'assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements constituait en soi une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cependant, elle a « mis en garde contre le fait d'ajouter foi à des assurances diplomatiques en matière de torture fournies par des États où cette pratique est endémique ou persistante<sup>19</sup> » et jugé que « des garanties diplomatiques ne suffisent pas, à elles seules, à assurer une protection adéquate contre le risque de mauvais traitements dans des pays où des sources fiables font état de pratiques contraires aux principes de la Convention<sup>20</sup> ». D'ailleurs, dans chacune des cinq affaires susmentionnées, elle a jugé avec fermeté que les assurances diplomatiques reçues par les États souhaitant expulser une personne ne constituaient pas une garantie suffisante contre les mauvais traitements une fois que celle-ci serait arrivée dans le pays de destination.

Dans l'arrêt *Saadi c. Italie*, rendu en février 2008, la CEDH a indiqué que les assurances du genre de celles formulées par les autorités tunisiennes, qui ne font que répéter les obligations liées au droit national et aux traités internationaux « ne suffisent pas, à elles seules, à assurer une protection adéquate [...] lorsque [...] des sources fiables font état de pratiques des autorités – ou tolérées par celles-ci – manifestement contraires aux principes de la Convention<sup>21</sup> ».

Elle est même allée plus loin et a exprimé clairement sa conception actuelle des affaires concernant des assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements. Même si le gouvernement tunisien avait formulé des assurances diplomatiques plus détaillées, « cela n'aurait pas dispensé la Cour d'examiner si de telles assurances fournissaient, dans leur application effective, une garantie suffisante quant à la protection du requérant contre le risque de traitements interdits par la Convention [...]. Le poids à accorder aux assurances émanant de l'État de destination dépend en effet, dans chaque cas, des circonstances prévalant à l'époque considérée<sup>22</sup> ».

L'arrêt *Ismoïlov et autres c. Russie*, rendu en avril 2008, a empêché l'extradition imminente par la Russie de 13 réfugiés ouzbeks vers l'Ouzbékistan : « La Cour n'est pas convaincue que les assurances des autorités ouzbèkes fournissent en l'espèce une garantie fiable contre le risque de mauvais traitements<sup>23</sup>. » De même, relevant les conditions de détention extrêmement mauvaises ainsi que la pratique de la torture et d'autres mauvais traitements au Turkménistan, dans l'arrêt *Riabikine c. Russie*, rendu en juin 2008, la CEDH a statué que l'extradition envisagée d'un présumé criminel en col blanc vers le Turkménistan violerait le principe de non-refoulement découlant de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a précisé que les assurances diplomatiques du Turkménistan ne suffisaient pas à assurer une protection adéquate contre le risque de mauvais traitements<sup>24</sup>.

Sami Ben Khemais Essid avait déjà été renvoyé en Tunisie, en violation d'une ordonnance de mesures provisoires, lorsque la CEDH a statué, en février 2009, que les assurances diplomatiques de ce pays ne suffisaient pas à garantir que cet homme ne serait pas maltraité ; elle a donc jugé que l'Italie avait enfreint l'article 3 de la Convention<sup>25</sup>. L'arrêt *Ben Khemais c. Italie* invoquait la décision rendue par la CEDH dans l'affaire *Saadi c. Italie*, où l'on trouvait les phrases suivantes : « les textes internationaux pertinents font état de cas nombreux et réguliers de torture et de mauvais traitements infligés en Tunisie à des personnes soupçonnées ou reconnues coupables de terrorisme », « les visites du Comité international de la Croix-Rouge dans les lieux de détention tunisiens ne peuvent dissiper le risque de soumission à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention », et enfin « Les

autorités n'ont pratiquement jamais mené d'enquête ni pris une quelconque mesure pour traduire en justice les tortionnaires présumés<sup>26</sup> ».

Les principes fondamentaux exprimés dans l'arrêt *Saadi c. Italie* ont été réaffirmés dans la décision prise en avril 2010 quant à l'affaire *Klein c. Russie*<sup>27</sup> : la CEDH a alors statué que la Russie violerait l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme si elle extradait un mercenaire israélien vers la Colombie, où il avait précédemment été déclaré coupable d'infractions liées au terrorisme en vertu de la législation colombienne, malgré les assurances diplomatiques de traitement humain émanant des autorités colombiennes. Mettant en doute la « valeur » des assurances de la Colombie, la Cour faisait référence à la norme constituée par l'affaire *Saadi c. Italie*, selon laquelle ces assurances paraissent « insuffisantes » au vu de sources fiables signalant que les autorités du pays concerné se livrent à des pratiques contraires aux principes énoncés par la Convention<sup>28</sup>.

Début avril 2010, la CEDH recensait plusieurs affaires en instance dans lesquelles il était question d'assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements, notamment *Othman c. Royaume-Uni*, concernant une expulsion prévue par les autorités britanniques vers la Jordanie (voir ci-après la section consacrée au Royaume-Uni), *Atmaca c. Allemagne*, concernant une extradition prévue par les autorités allemandes vers la Turquie (voir ci-après la section consacrée à l'Allemagne), et *Bilasi-Ashri c. Autriche*, concernant une expulsion auparavant prévue par les autorités autrichiennes vers l'Égypte (voir ci-après la section consacrée à l'Autriche).

Avec les arrêts *Saadi c. Italie*, *Ismoïlov et autres c. Russie*, *Riabikine c. Russie*, *Ben Khemais c. Italie* et *Klein c. Russie*, la CEDH a réaffirmé son engagement ferme envers l'obligation de non-refoulement énoncée dans l'arrêt *Chahal c. Royaume-Uni*. Elle a ainsi exprimé son refus d'affaiblir l'interdiction absolue de renvoyer une personne dans un lieu où celle-ci encourrait un risque réel d'être torturée ou soumise à d'autres mauvais traitements en approuvant la négociation par les États d'accords bilatéraux douteux de « protection des droits humains ». Les affaires en instance bénéficieront sans aucun doute des préoccupations évidentes de la Cour quant à la fiabilité des « engagements d'honneur » sous la forme d'assurances diplomatiques émanant d'États où la torture et les autres formes de mauvais traitements sont répandues ou endémiques, ou sont généralement pratiquées contre un groupe de personnes dont fait partie celle qui doit y être renvoyée.

## Les organes de suivi des traités des Nations unies

Le Comité contre la torture a publié des interprétations faisant autorité quant aux obligations des États parties à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, en ce qui concerne la pratique consistant à demander et obtenir des assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements afin d'expulser des personnes considérées comme des menaces pour la sécurité nationale.

Cet organe a adopté une approche similaire à celle établie par la CEDH, choisissant d'évaluer au cas par cas le risque encouru au retour et la suffisance des éventuelles assurances diplomatiques. Néanmoins, dans ses conclusions et recommandations de 2006 sur le rapport périodique des États-Unis, il a reproché au gouvernement américain de tenter de justifier le programme de « restitutions » dirigé par l'Agence centrale du renseignement (CIA) en affirmant qu'il obtenait des assurances diplomatiques du pays de destination si une personne risquait de subir ce type de violations dans le contexte d'une opération de « restitution ». Se déclarant préoccupé par le caractère secret de ces opérations, le fait qu'elles échappent à tout contrôle judiciaire et l'absence de dispositif permettant de surveiller le traitement réservé aux personnes après leur retour, le Comité contre la torture a indiqué clairement que les États-Unis ne devraient pas se fier aux assurances diplomatiques émanant d'États qui « violent [...] systématiquement les dispositions de la Convention<sup>29</sup> ». Il n'a pas souhaité exclure tout recours aux assurances diplomatiques, mais a recommandé aux États-Unis d'« établir et [de] mettre en œuvre des procédures bien définies pour obtenir ces assurances, ainsi que des mécanismes judiciaires appropriés de contrôle et des dispositifs efficaces de suivi en cas de refoulement<sup>30</sup> ».

Cependant, lorsque des cas spécifiques lui ont été soumis, cet organe n'a jamais considéré les assurances contre la torture formulées dans ces cas comme suffisantes pour permettre un transfert qui aurait autrement été interdit par l'article 3 de la Convention contre la torture. Dans deux des trois affaires sur lesquelles il a rendu un avis – *Agiza c. Suède* (expulsion de la Suède vers l'Égypte) et *Pelit c. Azerbaïdjan* (extradition de l'Azerbaïdjan vers la Turquie) –, il a rejeté les assurances diplomatiques fournies par les gouvernements égyptien et turc, les jugeant insuffisantes, et a conclu à une violation de l'article 3 par la Suède et l'Azerbaïdjan. Dans la troisième affaire, *Attia c. Suède*, comme nous le verrons ci-après, le gouvernement suédois n'a pas révélé au Comité des

informations cruciales concernant la fiabilité des assurances contre la torture émanant des autorités égyptiennes. En l'absence de ces informations, le Comité a supposé qu'Hanan Attia serait en sécurité à son retour. Il a corrigé cette hypothèse pour l'affaire *Agiza c. Suède*, dans laquelle il a estimé que l'obtention d'assurances diplomatiques de la part des autorités égyptiennes « qui, de surcroît, n'étaient assorties d'aucun mécanisme pour assurer leur respect n'était pas suffisante pour protéger le requérant contre ce risque manifeste<sup>31</sup> ». Il a en outre considéré que ces assurances s'appliquaient à la fois à Hanan Attia, épouse d'Ahmed Agiza, et à ce dernier.

Ahmed Agiza et Mohamed al Zari, tous deux demandeurs d'asile égyptiens, ont été appréhendés à Stockholm en décembre 2001 par des responsables suédois de l'application des lois. Ils ont été battus par des policiers suédois pendant leur transport vers l'aéroport de Bromma, puis livrés à des agents de la CIA et renvoyés en Égypte, où des agents de la force publique égyptienne leur ont ensuite infligé des actes de torture et d'autres mauvais traitements. Le gouvernement suédois a affirmé qu'il avait obtenu, avant ce transfert, des assurances diplomatiques de l'Égypte selon lesquelles ces hommes seraient protégés de tout acte de torture ou autre mauvais traitement, de la peine de mort et d'un procès inéquitable.

Après l'enlèvement et l'expulsion de son époux, Hanan Attia s'est cachée avec ses cinq enfants et a formé une requête individuelle auprès du Comité contre la torture au motif que leur propre expulsion, qui était prévue, constituerait une violation des obligations de la Suède au regard de la Convention contre la torture. Elle a présenté au Comité des informations indiquant que, malgré les assurances diplomatiques, Ahmed Agiza avait été maltraité par les autorités égyptiennes. En s'appuyant dans une large mesure sur les informations du gouvernement suédois issues des rapports sur les visites de suivi qu'il avait rendues à Ahmed Agiza après son retour en Égypte, le Comité a statué en novembre 2003 que ce pays se conformait à ses assurances diplomatiques et qu'Hanan Attia ne serait donc pas en danger à son retour<sup>32</sup>.

Quand la requête d'Ahmed Agiza a été soumise au Comité contre la torture, il est apparu que le gouvernement suédois n'avait pas révélé l'intégralité d'un rapport de suivi datant de 2002 qui contenait des allégations d'Ahmed Agiza et de Mohamed al Zari indiquant qu'ils avaient été battus et soumis à d'autres mauvais traitements par les autorités égyptiennes dans les semaines qui avaient suivi leur retour. Ces informations, associées aux allégations formulées ensuite par Ahmed Agiza selon lesquelles il avait également subi d'autres mauvais traitements, notamment des décharges électriques, ont conduit le Comité à statuer en mai 2005 que cet homme risquait en fait d'être torturé au moment où il avait été renvoyé en Égypte et que les assurances diplomatiques de cet État ne constituaient pas une garantie suffisante contre ce risque manifeste de torture et d'autres mauvais traitements.

En novembre 2006, le Comité des droits de l'homme a rendu une décision similaire à l'encontre de la Suède, concluant à une violation de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) dans le cas de Mohamed al Zari<sup>33</sup>.

Les arrêts *Agiza c. Suède* et *Alzery c. Suède* sont les seules décisions d'instances judiciaires ou quasi judiciaires qui ont statué sur les obligations juridiques internationales des États en matière de torture, notamment sur le recours à des assurances diplomatiques peu fiables associées au programme de « restitutions » des États-Unis, mené dans le contexte de la « guerre contre le terrorisme » après les attentats du 11 septembre 2001 contre ce pays<sup>34</sup>. Ces affaires montrent clairement que les dispositifs de suivi après le retour ne peuvent en eux-mêmes prévenir les mauvais traitements, que les gouvernements ont tout intérêt à veiller à ce qu'aucun manquement aux assurances diplomatiques ne soit rendu public même lorsqu'il peut être détecté, et qu'un État qui renvoie une personne n'a guère les moyens d'imposer au pays de destination d'enquêter sur d'éventuels mauvais traitements ; il lui sera plus difficile encore de prévenir ces pratiques ou d'y remédier efficacement. Les autorités égyptiennes ont repoussé à maintes reprises les propositions du gouvernement suédois en vue d'une enquête exhaustive et impartiale sur les allégations de torture formulées par Ahmed Agiza et Mohamed al Zari, mais les relations diplomatiques entre l'Égypte et la Suède ne semblent pas en avoir été affectées<sup>35</sup> (voir ci-après la section consacrée à la Suède pour connaître les dernières évolutions de ces affaires).

L'extradition d'Elif Pelit, accusée d'être liée au Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), de l'Azerbaïdjan vers la Turquie en octobre 2006 sur la base d'assurances diplomatiques des autorités turques, l'a conduite à déposer une requête individuelle auprès du Comité contre la torture<sup>36</sup> – la troisième requête soumise à cette instance dans laquelle la question des assurances diplomatiques était posée. Elif Pelit a été extradée malgré une ordonnance de mesures provisoires émise par le Comité, qui avait demandé aux autorités azerbaïdjanaises de retarder son transfert jusqu'à ce qu'il ait pu examiner son dossier. Avant d'arriver en Azerbaïdjan, cette femme s'était vu

accorder en 1998 le statut de réfugiée par les autorités allemandes, qui avaient pris en compte ses déclarations selon lesquelles elle avait été torturée en détention en Turquie au cours des années 1990. Elle a présenté au Comité contre la torture des éléments, dont des documents d'Amnesty International, indiquant que la plupart des prisonniers liés au PKK sont détenus dans des prisons de type F, où les mauvais traitements ont été et continuent d'être un grave problème au regard des droits humains.

En mai 2007, le Comité a conclu que l'Azerbaïdjan avait violé l'article 3 de la Convention contre la torture, malgré les assurances de traitement humain fournies par les autorités turques. Il s'est demandé pourquoi les autorités azerbaïdjanaises n'avaient pas respecté le statut de réfugiée d'Elif Pelit, en particulier « dans des circonstances où la situation générale de personnes telles que la requérante et l'expérience qu'elle a vécue dans le passé soulevaient de réels problèmes au regard de l'article 3 de la Convention<sup>37</sup> ». Le gouvernement azerbaïdjanais a affirmé que la Turquie avait promis d'autoriser un suivi après son retour et s'était tenue à cet engagement. Cependant, cet argument n'a pas convaincu le Comité que l'Azerbaïdjan s'était acquitté de ses obligations découlant de la Convention contre la torture :

« Le Comité note en outre que les autorités azerbaïdjanaises ont reçu de la Turquie des assurances diplomatiques au sujet de la question des mauvais traitements, ce qui revient en soi à reconnaître qu'en cas d'expulsion, la requérante risquerait de subir de tels traitements. Bien que la situation de la requérante ait fait l'objet d'un certain suivi après son renvoi, l'État partie n'a pas mis le texte de ces assurances à la disposition du Comité pour qu'il puisse juger par lui-même, à travers une évaluation indépendante ou par d'autres moyens, si la protection offerte était satisfaisante (voir la démarche du Comité dans l'affaire *Agiza c. Suède*), et il n'a pas donné suffisamment de détails sur le suivi assuré et les mesures prises pour que, dans les faits et de l'avis de la requérante, ce suivi soit objectif, impartial et suffisamment fiable<sup>38</sup>. »

Dans la décision *Pelit c. Azerbaïdjan*, le Comité contre la torture a réaffirmé avec fermeté que l'obligation de non-refoulement s'appliquait aux transferts effectués en raison d'une extradition, qu'il n'était pas nécessaire d'avoir des preuves qu'une personne avait été maltraitée après son retour pour déterminer si une violation de l'article 3 avait eu lieu, et qu'il entendait procéder à une évaluation indépendante des assurances diplomatiques et des dispositifs de suivi après le retour pour juger par lui-même si ces garanties réduisaient suffisamment le risque de mauvais traitements au retour.

## L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DANS LES DIFFÉRENTS PAYS

Cette étude de l'évolution de l'utilisation des assurances diplomatiques par les gouvernements européens n'est pas exhaustive. Certaines affaires dans des pays clés montrent jusqu'où les gouvernements sont prêts à aller pour justifier les renvois d'étrangers dans leur pays au nom de la sécurité nationale et sur la base d'assurances diplomatiques insuffisantes et peu fiables. Dans certains pays, les tribunaux ont servi de remparts contre cette pratique, bloquant certaines procédures d'expulsion au motif que les assurances des gouvernements qui autorisent la torture ne sont, par nature, pas fiables. Dans d'autres pays, les gouvernements ont procédé à ces retours forcés avec l'aval des juridictions nationales.

### Autriche

Bien qu'il ait tenté par le passé d'expulser des personnes dans deux affaires différentes, le gouvernement autrichien semble avoir récemment adopté une position de principe contre l'utilisation des assurances diplomatiques en ce qui concerne la protection contre la torture.

Muhammad Abd al Rahman Bilasi Ashri, ressortissant égyptien accusé d'entretenir des liens avec des groupes islamistes militants, a demandé l'asile à l'Autriche en 1995. Il avait été reconnu coupable d'appartenance à une organisation terroriste et condamné par contumace à 15 ans de prison par une cour de sûreté de l'État égyptien. Le gouvernement égyptien a demandé son extradition en 1998. Le gouvernement autrichien a essayé de répondre à sa demande, malgré les éléments prouvant que cet homme risquait d'être torturé ou maltraité s'il retournait en Égypte<sup>39</sup>.

En 2001, un tribunal autrichien a rejeté le recours de Muhammad Abd al Rahman Bilasi Ashri contre son extradition, mais à la condition que le gouvernement autrichien obtienne des autorités égyptiennes des assurances garantissant qu'il ne serait pas maltraité et qu'il serait jugé de façon équitable par un tribunal civil. Le gouvernement égyptien a refusé de donner ces assurances et la procédure d'extradition a été interrompue.

En 2005, ayant reçu des assurances diplomatiques des autorités égyptiennes, le gouvernement autrichien a de nouveau tenté d'extrader cet homme. En juin 2005, le tribunal régional de Krems a conclu que l'extradition de Muhammad Abd al Rahman Bilasi Ashri était possible puisqu'aucun fait nouveau ne justifiait de modifier la décision de 2001 autorisant l'extradition à condition que les autorités égyptiennes prennent un certain nombre d'engagements sur la manière dont cet homme serait traité à son retour. Le recours déposé par Muhammad Abd al Rahman Bilasi Ashri a été rejeté en septembre 2005. À l'époque, Amnesty International s'était inquiétée du risque élevé de torture et d'autres graves violations des droits humains que courait cet homme s'il était renvoyé en Égypte<sup>40</sup>. En novembre 2005, la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné des mesures provisoires et, conformément à cette décision, la procédure d'extradition a été suspendue. Le dossier de Muhammad Abd al Rahman Bilasi Ashri est toujours en attente d'examen par la Cour européenne.

Dans une autre affaire, Akhmet A., ressortissant russe, a été extradé en février 2004 vers la Russie malgré sa demande d'asile en cours, à la suite de la demande d'extradition émise par le procureur général russe pour l'enlèvement de deux militaires russes et pour acquisition et possession illégales d'armes. Pour autoriser cette extradition, la cour d'appel régionale autrichienne s'est appuyée sur les assurances données par le procureur général russe dans sa demande d'extradition, garantissant que les droits humains d'Akhmet A. seraient respectés à son retour en Russie. Selon les informations recueillies par Amnesty International, après son extradition, Akhmet A. a été inculpé de nouvelles charges sans lien avec la demande d'extradition. En outre, il pourrait avoir été maltraité par des responsables russes de l'application des lois pendant sa détention provisoire à son retour dans son pays<sup>41</sup>. Le CICR a confirmé avoir rendu visite à Akhmet A. en détention en Russie, mais son rapport est confidentiel<sup>42</sup>.

En mars 2009, dans le cadre de la présentation conjointe de ses quatrième et cinquième rapports périodiques au Comité contre la torture, le gouvernement autrichien a déclaré : « Lorsque les tribunaux établissent qu'il y a un risque précis de torture ou de mauvais traitement, la demande d'extradition doit être rejetée. Les assurances diplomatiques ne sont pas acceptables. Jusqu'à présent, pour autant qu'on sache, l'Autriche n'a jamais procédé à une extradition sur la foi d'assurances diplomatiques concernant la protection contre la torture<sup>43</sup>. » En réponse à cette affirmation, le Comité contre la torture a demandé des précisions sur l'affaire Muhammad Abd al Rahman Bilasi Ashri, en particulier sur la manière dont son dossier avait été traité au regard de l'affirmation du gouvernement autrichien selon laquelle aucune extradition n'avait jamais été ordonnée sur la base de telles assurances<sup>44</sup>.

La réponse des autorités autrichiennes à cette demande montre que le gouvernement autrichien a revu sa position à propos des assurances diplomatiques :

« L'Autriche s'engage fermement à respecter l'interdiction absolue de la torture et les obligations des États en matière d'extradition, en particulier aux termes de l'article 3 de la Convention contre la torture et de l'article 3 de la CEDH, qui disposent clairement qu'une extradition vers un pays tiers n'est possible que lorsqu'il est certain que la personne extradée ne sera pas soumise à la torture ni à des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les assurances diplomatiques ne peuvent suffire à compenser les doutes éventuels à ce sujet. Conformément à cette ligne de conduite, l'Autriche n'a procédé à aucune extradition sur la foi d'assurances diplomatiques. En ce qui concerne M. Bilasi Ashri, l'extradition n'a pas été ordonnée et il vit toujours en Autriche<sup>45</sup>. »

En 2009, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Justice autrichiens ont confirmé à Amnesty International la position de l'Autriche sur les assurances diplomatiques, entre autres points relatifs à la mise en œuvre des recommandations des organes de suivi des traités de l'ONU<sup>46</sup>. Amnesty International invite les autorités autrichiennes à continuer d'exprimer devant l'ONU, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe leur engagement à ne pas utiliser d'assurances diplomatiques contre la torture et les autres mauvais traitements, ainsi qu'à faire pression sur les autres gouvernements pour qu'ils adoptent une position similaire.

## Bosnie-Herzégovine

Ces dernières années, les États-Unis ont fait pression sur le gouvernement de Bosnie-Herzégovine pour qu'il prive de leur nationalité certaines personnes (principalement d'origine arabe) et qu'il les expulse au motif qu'elles constituaient une menace pour la sécurité nationale de la Bosnie-Herzégovine. La plupart de ces personnes sont

arrivées dans le pays pendant la guerre, entre 1992 et 1995, et ont combattu dans l'Unité des moudjahidin de l'Armée de Bosnie-Herzégovine, qui était principalement composée de volontaires étrangers en provenance de pays musulmans. Ces combattants étrangers étaient censés rentrer chez eux après la guerre, mais beaucoup ont obtenu la nationalité bosniaque.

Après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, les services de renseignement occidentaux se sont intéressés à ces anciens combattants<sup>47</sup>, parmi lesquels Imad Al Husein. Ressortissant syrien, cet homme a acquis la nationalité bosniaque par mariage. En 2001, sa naturalisation a été annulée en l'absence de toute procédure, pour de vagues motifs de « sécurité nationale ». Le 6 octobre 2008, les autorités de Bosnie-Herzégovine l'ont arrêté à Sarajevo et l'ont placé au centre de rétention de Lukavica, dans l'attente de son éventuelle expulsion vers la Syrie<sup>48</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme est intervenue fin 2008 et a demandé au gouvernement de Bosnie-Herzégovine de ne pas expulser Imad Al Husein tant que la Cour constitutionnelle n'aurait pas examiné son dossier.

En octobre 2008, Amnesty International, le Comité Helsinki de Bosnie-Herzégovine et Human Rights Watch ont appelé les autorités du pays à ne pas renvoyer Imad Al Husein en Syrie, où il risquait fortement d'être torturé ou maltraité, et à le libérer immédiatement du centre de rétention. Craignant que les autorités de Bosnie-Herzégovine ne s'appuient sur des assurances diplomatiques pour procéder à son transfert et à celui d'autres personnes, ces organisations ont spécifiquement demandé à la Bosnie-Herzégovine de ne pas demander de telles assurances aux autorités syriennes<sup>49</sup>.

Amnesty International s'est adressée à plusieurs reprises au gouvernement de Bosnie-Herzégovine pour qu'il ne demande pas d'assurances contre la torture ; la dernière fois, c'était à propos d'un autre ancien membre de l'Unité des moudjahidin de l'Armée de Bosnie-Herzégovine. En janvier 2010, l'organisation a exhorté les autorités à ne pas expulser Ammar Al Hanchi en Tunisie, où il risquait d'être torturé, maltraité et jugé dans le cadre d'un procès inéquitable, ainsi qu'à ne pas s'appuyer sur les assurances diplomatiques du gouvernement tunisien pour procéder à son renvoi forcé<sup>50</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a ordonné des mesures provisoires contre son expulsion en attendant que la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine statue sur son cas<sup>51</sup>.

## Danemark

Le gouvernement danois promeut depuis longtemps la prévention de la torture, en Europe et dans le monde. Cependant, en avril 2008, la presse a rapporté des propos de Lene Espersen, alors ministre de la Justice, laissant entendre que le gouvernement danois envisageait de recourir aux assurances diplomatiques contre la torture et les mauvais traitements pour envoyer de force dans leur pays ou dans des pays tiers des personnes soupçonnées de menacer la sécurité nationale danoise. Le gouvernement danois a ensuite créé un groupe de travail chargé de réfléchir à cette question<sup>52</sup>.

En juin 2008, Amnesty International, Human Rights Watch, la Commission internationale de juristes et Redress Trust ont adressé conjointement une lettre au gouvernement danois pour l'exhorter à ne pas envisager le recours aux assurances diplomatiques dans de telles conditions<sup>53</sup>. Ces organisations l'ont invité à donner plutôt pour mission au groupe de travail de réfléchir aux mesures supplémentaires que le Danemark pourrait prendre, à titre individuel et en coopération avec les autres États et les organisations internationales, pour travailler plus efficacement à l'éradication des causes profondes des graves violations des droits humains telles que la torture, les mauvais traitements et les procès inéquitables dans les pays où le Danemark n'a pas le droit de renvoyer des personnes de force.

En février 2009, dans son rapport sur une mission menée au Danemark en mai 2008, le rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture a appelé les autorités danoises à renoncer à utiliser les assurances diplomatiques pour expulser des personnes courant un risque réel de torture, et à se concentrer plutôt sur les efforts globaux, y compris les efforts collectifs de l'Union européenne, destinés à prévenir et à éradiquer la torture au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et partout dans le monde<sup>54</sup>.

Le gouvernement danois a ignoré les demandes du rapporteur spécial et des ONG. En février 2009, le ministre danois des Réfugiés, des Migrants et de l'Intégration a rendu public un livre blanc rédigé par une commission d'experts sur l'« expulsion administrative des étrangers considérés comme une menace pour la sécurité de l'État<sup>55</sup> ». Dans le chapitre sur les assurances diplomatiques, cette commission concluait que, bien que le recours à de telles assurances soit extrêmement problématique, il existait une marge très étroite permettant leur utilisation dans certaines circonstances. Selon elle, « on ne peut exclure la possibilité de recourir à des assurances diplomatiques dans le respect du droit international, mais les possibilités sont limitées<sup>56</sup> ».

La commission a formulé une série de conditions à remplir pour que les assurances diplomatiques soient jugées fiables et suffisantes : 1) les assurances ne doivent pas être une vague déclaration d'intention, mais un accord juridique très précis sur la manière dont les personnes seront traitées à leur retour dans leur pays ; 2) elles doivent contenir des dispositions reconnaissant clairement le droit, pour l'État qui expulse ou qui extrade, de surveiller directement la situation de la personne renvoyée, ses conditions de vie et son état de santé ; 3) elles doivent contenir des dispositions claires sur les conséquences en cas de violation des engagements pris entraînant un préjudice ou des violations des droits humains pour la personne renvoyée<sup>57</sup>. Pour toutes les raisons exposées dans le présent rapport, Amnesty International est en désaccord total avec la conclusion de la commission selon laquelle ces conditions suffiraient à éliminer le risque réel de torture ou de mauvais traitements pour une personne dont le renvoi forcé aurait été interdit en d'autres circonstances.

Il est particulièrement préoccupant que le livre blanc suggère d'utiliser les mécanismes nationaux de prévention créés aux termes du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture pour surveiller la manière dont sont traitées les personnes renvoyées dans leur pays ou dans un pays tiers sur la foi d'assurances diplomatiques<sup>58</sup>. Cette proposition pourrait inciter les gouvernements à invoquer le système de visites de contrôle prévu par ce Protocole pour justifier le renvoi de personnes dans des pays où elles risquent d'être torturées ou maltraitées<sup>59</sup>.

L'objectif du Protocole facultatif et des mécanismes nationaux de prévention est de réduire graduellement, à l'échelle des États, la fréquence de la torture et des autres mauvais traitements par un processus de visites de tous les lieux de détention et de dialogue confidentiel avec les autorités. Ce système n'a jamais été conçu pour apporter une protection individuelle à des personnes spécifiques, et ne prétend pas en avoir la capacité. Il est profondément choquant que la commission d'experts danoise invoque ce tout nouveau système de prévention de la torture comme une justification possible du renvoi forcé de personnes dans des pays où elles risquent d'être torturées, alors que ce risque pourrait purement et simplement être évité par le simple respect de l'interdiction d'expulser ces personnes. L'application loyale du Protocole facultatif dans un pays pourra, au bout de plusieurs années et associée à d'autres facteurs essentiels, comme la suppression de l'impunité en droit et en pratique, contribuer à éliminer les risques qui conduisent aujourd'hui à cette interdiction d'expulsion. Cependant, la seule existence d'institutions liées au Protocole facultatif dans un pays n'est pas un facteur suffisant ; il faut d'abord pouvoir constater une diminution réelle de la torture, et en particulier du risque encouru personnellement par la personne concernée, avant de pouvoir en tirer des conclusions sur l'opportunité d'un renvoi. Aucun renvoi forcé ne peut être basé sur des supputations à propos des effets possibles de l'instauration d'un tel mécanisme de visites, ni sur de fausses hypothèses concernant l'objectif et les capacités de ce mécanisme, qui n'est pas conçu comme un moyen de protection individuelle des personnes, mais de réforme graduelle du système.

Même s'il est improbable que les États de destination acceptent les conditions établies par la commission d'experts, Amnesty International est profondément préoccupée par le fait que le gouvernement danois ne s'interdise plus totalement de recourir à des assurances diplomatiques contre la torture. Le Danemark devrait d'autant plus montrer l'exemple et adopter des politiques de prévention garantissant une protection maximale aux personnes menacées de torture qu'il se veut le champion de la lutte contre la torture. Dans les affaires d'expulsions, d'extraditions ou d'autres renvois forcés d'étrangers, cette protection maximale ne peut être garantie que par le respect absolu de l'interdiction du renvoi forcé en cas de risque, c'est-à-dire par le fait de renoncer au transfert de la personne concernée. Or, les conclusions de la commission d'experts indiquent au contraire que les autorités danoises se réserveront le droit d'expulser ou de renvoyer de force des personnes risquant d'être torturées ou maltraitées à leur retour sur la foi d'assurances qui ne peuvent pas, par leur manque inhérent de fiabilité, constituer une garantie contre ces atteintes aux droits humains.

## France

Un tribunal français a reconnu sans ambiguïté le risque encouru par un Tchétchène s'il était renvoyé en Russie, malgré les assurances des autorités de Moscou sur l'absence de risques pour cet homme. En mars 2009, la cour d'appel de Paris a en effet rejeté la demande d'extradition du gouvernement russe concernant Ahmed Lepiev, Tchétchène de vingt-sept ans accusé d'avoir participé à l'homicide de membres des forces spéciales au Daguestan, en 1998. Ahmed Lepiev était âgé de seize ans au moment des faits.

La cour d'appel a statué que le jeune homme risquait de subir des violences physiques et des violations de son droit à un procès équitable. Citant les recherches d'Amnesty International, la cour a noté que le risque de torture était accru par le fait qu'Ahmed Lepiev était tchétchène, et appartenait donc à un groupe régulièrement victime de torture, de mauvais traitements et d'autres graves violations des droits humains en Russie<sup>60</sup>. Les assurances garantissant qu'il

serait traité humainement, données par les autorités russes à la demande de la cour d'appel, ont finalement été jugées insuffisantes.

Néanmoins, le rapport adressé par les autorités françaises au Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme du Conseil de l'Europe (DH-S-TER) en 2006, s'il semble rejeter l'idée d'utiliser des assurances écrites en cas de risque de torture, décrit une pratique qui consiste à s'appuyer sur des « contacts diplomatiques » avec les pays de destination pour « s'assurer » que la personne expulsée ne fera pas l'objet de mesures restrictives contraires à l'article 3 de la CEDH<sup>61</sup>. Selon les autorités françaises, cette procédure sert uniquement à « obtenir des informations plus précises sur la situation de la personne en cas de retour » et est « une précaution supplémentaire » qui ne remplace pas l'examen habituel relatif au respect de l'article 3. Il n'en reste pas moins que, au final, la position de fond du gouvernement français sur l'utilisation d'assurances diplomatiques – qu'elles soient données officiellement par écrit ou de toute autre manière – reste regrettamment confuse.

## Allemagne

Par le passé, le gouvernement allemand avait déjà demandé, au cas par cas, des assurances diplomatiques dans des affaires d'expulsion ou d'extradition mais, en juillet 2009, le gouvernement a officiellement adopté des dispositions administratives prévoyant le recours à ces assurances dans des affaires de « terrorisme international<sup>62</sup> ». Amnesty International et d'autres organisations de défense des droits humains ont fait campagne contre l'adoption de ces dispositions et ont appelé le gouvernement allemand à ne pas légitimer le recours à des assurances peu fiables contre la torture, mais en vain<sup>63</sup>.

Ces dispositions réglementent l'application de la Loi sur la résidence, qui régit l'entrée, la résidence et l'emploi des étrangers en Allemagne. Le Conseil fédéral les a adoptées en septembre 2009, et le ministère de l'Intérieur les a publiées en octobre 2009<sup>64</sup>. Les dispositions autorisant le recours à des assurances diplomatiques dans les expulsions pour des raisons de « sécurité nationale » menées par le ministère fédéral de l'Intérieur sont maintenant inscrites dans la réglementation régissant l'application de cet aspect du droit administratif allemand.

La Loi sur la résidence interdit d'expulser des personnes dans des pays où elles risquent d'être torturées, condamnées à mort, blessées ou tuées, ou privées de liberté, ou lorsque l'expulsion est interdite par les obligations de l'Allemagne aux termes de la CEDH<sup>65</sup>. Selon la nouvelle réglementation, le ministère fédéral de l'Intérieur peut demander des assurances diplomatiques contre ces violations dans les affaires de « terrorisme international », mais il « doit veiller à ce que les autorités compétentes de l'État de destination se conforment à ces assurances<sup>66</sup> ». Aux termes du droit allemand, si les autorités allemandes sont en mesure de vérifier que le pays de destination est capable de se conformer à ces assurances, elles peuvent écarter le risque de torture ou d'autres mauvais traitements qui avait été identifié au départ.

La jurisprudence récente montre cependant que le pouvoir judiciaire allemand peut constituer un rempart contre la volonté manifeste du gouvernement d'institutionnaliser le recours aux assurances diplomatiques dans certaines affaires.

Ainsi, en janvier 2009, en raison du risque de torture et de mauvais traitements, le tribunal administratif de Düsseldorf, en Rhénanie du Nord-Westphalie, a bloqué l'expulsion d'un Jordanien que le gouvernement accusait de menacer la sécurité nationale. Le gouvernement allemand n'avait pas demandé d'assurances diplomatiques aux autorités jordaniennes, mais le tribunal a précisé que, même si de telles assurances avaient été données, elles n'auraient pas suffi pour permettre l'expulsion de cet homme<sup>67</sup>.

Le même tribunal de Düsseldorf a jugé en mars 2009 qu'un Tunisien, qualifié de menace à la sécurité nationale par le gouvernement, ne pouvait pas être renvoyé en Tunisie malgré les assurances diplomatiques des autorités tunisiennes<sup>68</sup>. Il a conclu que les assurances de la Tunisie, qui n'étaient « pas juridiquement contraignantes » et étaient « par nature difficiles à croire ou à vérifier », ne protégeraient pas cet homme contre la torture ou les mauvais traitements à son retour dans son pays<sup>69</sup>.

Amnesty International s'est déjà opposée à plusieurs reprises à l'utilisation des assurances diplomatiques dans des affaires d'expulsions et d'extraditions depuis l'Allemagne.

En mai 2006, dans une de ces affaires, la Cour d'appel allemande a demandé des assurances diplomatiques au gouvernement turc avant d'autoriser l'extradition de Hasan Atmaca, ressortissant turc accusé d'avoir des liens avec le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK). Les autorités turques ont indiqué dans une note verbale que cet homme

serait placé dans une prison de haute sécurité de type F, que les demandes de visite du personnel de l'ambassade d'Allemagne, quoique normalement interdites, seraient « considérées d'un œil favorable », et que le personnel de l'ambassade pourrait obtenir des informations sur sa situation en détention<sup>70</sup>. En mai 2007, le tribunal administratif de Darmstadt a conclu que Hasan Atmaca pouvait prétendre au statut de réfugié et ne pouvait pas être extradé en Turquie. Le recours formé par le Bureau fédéral de la migration et des réfugiés contre cette décision n'a pas encore été examiné. Les autorités allemandes ont déclaré qu'elles n'autoriseraient pas l'extradition de cet homme tant que la procédure de demande d'asile ne serait pas terminée. En violation du droit international, le droit allemand relatif à l'asile n'interdit pas l'extradition des personnes officiellement reconnues comme réfugiées<sup>71</sup>. En octobre 2008, la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné des mesures provisoires en faveur de Hasan Atmaca, dont elle n'a pas encore examiné le dossier sur le fond.

Dès lors que le gouvernement allemand a inscrit le recours aux assurances diplomatiques dans la réglementation relative à la Loi sur la résidence, Amnesty International craint qu'il n'utilise ces assurances systématiquement dans toutes les affaires d'expulsion ou d'extradition liées à la sécurité nationale. En outre, cette mesure pourrait inciter d'autres gouvernements à faire de même, ce qui entraînerait une multiplication des recours à des assurances peu fiables aux dépens de la prévention totale du risque de torture qui existe quand les gouvernements respectent leur obligation absolue de ne pas expulser les personnes menacées.

## Italie

Depuis 2008, le gouvernement italien a expulsé vers la Tunisie et d'autres pays plusieurs personnes soupçonnées de menacer la sécurité nationale. Les assurances diplomatiques n'ont pas été utilisées dans toutes ces expulsions mais, dans les deux affaires qui ont été examinées par la Cour européenne des droits de l'homme – *Saadi c. Italie* et *Ben Khemais c. Italie* (voir ci-dessus le chapitre sur la Cour européenne des droits de l'homme) – les assurances de la Tunisie ont été jugées insuffisantes. Ces affaires constituent un apport important à la jurisprudence internationale sur la question des assurances, qui est encore limitée mais se développe.

Bien que l'Italie occupe une place centrale dans cette jurisprudence, lors de l'examen du premier rapport de ce pays aux termes de la procédure relativement nouvelle de l'Examen périodique universel, en février 2010, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies n'a pas inscrit l'utilisation d'assurances diplomatiques au rang de ses préoccupations<sup>72</sup>. Il n'a pas non plus jugé problématique le fait que l'Italie expulse régulièrement des personnes considérées par le gouvernement comme des menaces à la sécurité nationale sans procédure légale et en violation des mesures provisoires ordonnées par la Cour européenne des droits de l'homme. Amnesty International et d'autres groupes de défense des droits humains ont présenté des communications écrites au Conseil des droits de l'homme avant sa session de février 2010 pour l'inciter à interroger l'Italie sur son usage des assurances diplomatiques dans les expulsions pour menace à la sécurité nationale, et à recommander à ce pays de mettre toutes ses mesures prises au nom de la lutte contre le terrorisme en conformité avec ses obligations relatives aux droits humains. Malheureusement, le Conseil des droits de l'homme n'a suivi aucune de ces deux recommandations.

En mars 2010, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui est chargé de superviser l'application par les États des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, a examiné la manière dont l'Italie avait appliqué jusqu'alors l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Ben Khemais c. Italie*<sup>73</sup>. Il a conclu que les autorités italiennes étaient « pleinement engagées » à respecter les mesures provisoires indiquées par la Cour européenne et que le gouvernement italien avait pris des mesures pour obtenir des informations sur la situation de Sami Ben Khemais Essid en prison « en plus des assurances diplomatiques données par les autorités tunisiennes<sup>74</sup> ».

Cependant, dans l'affaire Ben Khemais, les efforts du gouvernement italien sont l'exemple classique d'une intervention insuffisante et trop tardive. Comme le montre clairement cette affaire, une fois qu'une personne a été expulsée, le gouvernement qui a procédé à son expulsion n'a que peu ou pas de contrôle sur ce qui lui arrive. C'est une faiblesse intrinsèque du système des assurances diplomatiques, à laquelle aucun ajustement des conditions ne peut remédier. Quels que soient les efforts déployés par le gouvernement italien, il n'en reste pas moins une triste réalité : Sami Ben Khemais Essid a été renvoyé en Tunisie malgré les graves risques de torture et de mauvais traitements – et il semble qu'il ait effectivement été maltraité en détention<sup>75</sup>.

Le gouvernement doit non seulement appliquer l'arrêt de la Cour européenne dans l'affaire Ben Khemais, mais aussi exiger de toute urgence que les autorités tunisiennes ouvrent une enquête efficace et impartiale sur les allégations de

torture formulées par cet homme.

## Slovaquie

En juin 2008, Amnesty International a salué l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Slovaquie dans l'affaire Mustapha Labsi, demandeur d'asile algérien accusé par le gouvernement slovaque de constituer une menace pour la sécurité nationale. À l'origine, Mustapha Labsi avait été arrêté en Slovaquie à la suite d'une demande d'extradition formulée par l'Algérie. La Cour constitutionnelle a estimé que l'arrêt de la Cour suprême en date du 22 janvier 2008, qui autorisait l'extradition de cet homme vers l'Algérie sur la foi d'assurances diplomatiques des autorités algériennes, constituait une violation du droit de ce dernier à une protection judiciaire et ne tenait pas pleinement compte de la situation des droits humains en Algérie<sup>76</sup>.

La Cour a réaffirmé le devoir absolu des autorités de ne renvoyer personne dans un pays où il existe un risque réel de torture ou, plus généralement, de mauvais traitements. L'obligation de la Slovaquie de ne pas se fonder sur les assurances diplomatiques a également été exprimée de manière implicite dans les critiques formulées par la Cour constitutionnelle à propos des décisions du tribunal régional de Bratislava et de la Cour suprême rendues respectivement en novembre 2007 et en janvier 2008.

Cette dernière a par conséquent réexaminé le cas de Mustapha Labsi et a finalement décidé, le 7 août 2008, que celui-ci ne pouvait pas être renvoyé en Algérie car il risquait d'y être victime de graves violations de ses droits fondamentaux, et notamment d'actes de torture et d'autres mauvais traitements. Mustapha Labsi a été libéré, mais immédiatement appréhendé de nouveau, sur la foi d'un arrêté d'expulsion émis en 2006. Il a fait une nouvelle demande d'asile, qui a été rejetée en octobre 2008. En octobre 2009, le tribunal régional de Bratislava a confirmé la décision du Bureau de l'immigration de rejeter sa demande d'asile. Mustapha Labsi a fui en Autriche en décembre 2009 et a été renvoyé en Slovaquie le 11 mars 2010<sup>77</sup>.

Amnesty International appelle les autorités slovaques à se conformer à la décision de la Cour suprême et à ne pas expulser ni extraditer Mustapha Labsi en Algérie. En outre, compte tenu des décisions de justice rendues dans l'affaire Labsi, le gouvernement slovaque devrait renoncer à recourir à de telles assurances à l'avenir dans des affaires de renvois forcés pour des motifs liés à la sécurité nationale.

## Espagne

L'extradition de Mourad Gassaïev, ressortissant tchéchène, d'Espagne en Russie en décembre 2008 sur la foi d'assurances diplomatiques des autorités russes est le premier cas connu de recours à de telles assurances par les autorités espagnoles<sup>78</sup>.

En 2005, l'Espagne a rejeté la demande d'asile de cet homme sur la foi d'informations confidentielles que ni lui, ni son avocat n'ont pu contester, puisqu'elles ne leur ont pas été communiquées. Mourad Gassaïev a été publiquement accusé par les autorités russes d'avoir participé à un attentat commis en juin 2004 par un groupe armé contre des bâtiments gouvernementaux en République d'Ingouchie. Il affirme avoir été arrêté en Ingouchie en août 2004 par cinq agents masqués des forces de l'ordre, qui l'ont conduit au bureau central du Service fédéral de sécurité (FSB) dans cette république, où il a été torturé pendant trois jours et interrogé sur cet attentat. Cependant, il a ensuite été libéré sans inculpation.

Amnesty International a reçu des informations indiquant que le nom de Mourad Gassaïev avait été cité par une autre personne qui a été arrêtée en lien avec l'attentat de juin 2004 et aurait subi des actes de torture et d'autres mauvais traitements en janvier 2005. Pendant son procès, cette personne a rétracté les déclarations qu'elle avait faites lors de son interrogatoire par des agents d'un service d'enquête du parquet général du district fédéral du Sud, en Ossétie du Nord. Le procureur général russe n'a pas informé les autorités espagnoles de cette rétractation.

Des ONG russes ont recensé toute une série de violations en lien avec l'enquête sur l'attentat de juin 2004, notamment des cas de torture et de mauvais traitements contre les suspects et de nombreuses violations du droit à un procès équitable<sup>79</sup>. Amnesty International s'est entretenue avec plusieurs personnes dont les déclarations corroborent les conclusions de ces ONG<sup>80</sup>. Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), qui mène normalement son travail de surveillance en toute confidentialité, ne faisant part de ses conclusions qu'aux gouvernements concernés – à moins que ceux-ci n'acceptent que ces conclusions soient publiées, ce qui est généralement le cas – a pris l'initiative exceptionnelle de publier, entre 2001 et 2007, trois déclarations publiques sans l'accord du gouvernement russe afin d'exprimer sa vive préoccupation à propos de la torture, des autres mauvais

traitements et des détentions illégales aux mains des autorités russes en Tchétchénie. D'après les déclarations du CPT, les enquêtes ouvertes à la suite d'allégations de mauvais traitements ou de détention illégale sont rarement menées de manière efficace. En outre, les autorités russes n'ont pas pris les mesures appropriées face aux craintes exprimées<sup>81</sup>. À l'audience, Mourad Gassaïev a présenté des éléments prouvant que la Russie avait, par le passé, bafoué les assurances qu'elle avait données dans des affaires similaires<sup>82</sup>.

Malgré ces preuves crédibles du risque de torture encouru par Mourad Gassaïev s'il était renvoyé de force en Russie, l'Audience nationale (la plus haute juridiction pénale espagnole) a autorisé son extradition sur la foi des assurances diplomatiques données par le procureur général russe, selon lesquelles l'intéressé ne serait condamné ni à la peine capitale ni à la détention à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle, et pourrait recevoir des visites du Comité des Nations unies contre la torture pendant sa détention – officiellement pour empêcher les mauvais traitements. Lorsqu'elle a découvert que le Comité contre la torture ne menait pas de visites dans les lieux de détention et que la Russie n'était pas partie au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, qui prévoit une surveillance régulière des lieux de détention par un organe spécifique des Nations unies, l'Audience nationale a demandé des assurances garantissant que le CPT pourrait surveiller la détention de Mourad Gassaïev.

Cependant, le CPT n'a été consulté sur les assurances diplomatiques fournies par le procureur général russe qu'après que la juridiction espagnole a donné son feu vert pour l'extradition. Or, quand il a appris quel était le contenu de ces assurances, il a déclaré que, compte tenu du manque de fiabilité des assurances diplomatiques contre la torture et les autres mauvais traitements, il n'était par principe pas prêt à assumer la surveillance de la détention de Mourad Gassaïev telle que prévue dans les assurances de la Russie.

Le 31 décembre 2008, les autorités espagnoles ont extradé Mourad Gassaïev en Russie avec la simple assurance, donnée à l'Audience nationale, que du personnel de l'ambassade d'Espagne à Moscou pourrait lui rendre visite en détention. Dans une lettre adressée au tribunal, le ministre espagnol de la Justice a déclaré que, même si c'était la première fois que l'ambassade se voyait confier une mission de ce type, d'autres missions diplomatiques à Moscou avaient déjà réalisé des tâches similaires, quoiqu'« avec certaines difficultés<sup>83</sup> ». Il a précisé que ce genre de mission consistait généralement à rendre une fois visite au détenu à son arrivée en Russie, et une autre fois après sa condamnation définitive.

Après son arrivée en Russie, Mourad Gassaïev a été détenu à Moscou, puis transféré au centre de détention provisoire de Piatigorsk. À la connaissance d'Amnesty International, entre le 31 décembre 2008 et le 9 février 2009, il n'a reçu qu'une visite de son avocat et une d'un représentant de l'ambassade espagnole. Sa famille n'a pas été autorisée à le voir<sup>84</sup>.

Mourad Gassaïev a été libéré le 28 août 2009 parce que la durée maximale de détention provisoire était atteinte. Dès le mois de juin, la plupart des charges pesant contre lui avaient été abandonnées, mais les autorités russes l'ont pourtant maintenu en détention pendant encore deux mois. Le parquet n'avait trouvé aucune preuve de son implication dans l'attentat de juin 2004. Cependant, à la connaissance d'Amnesty International, Mourad Gassaïev est toujours inculpé d'appartenance à un groupe armé et d'acquisition illégale d'armes, bien que ceux qui l'avaient accusé dans leurs « aveux » se soient rétractés depuis.

Compte tenu du harcèlement qu'ils ont subi depuis son arrestation, Mourad Gassaïev et les siens craignent toujours pour leur sécurité en Russie. En septembre 2009, son avocat a dit à Amnesty International que des agents de la force publique avaient menacé à plusieurs reprises le frère, la mère et d'autres proches de Mourad Gassaïev, qui était quant à lui « absolument terrifié » et « vivait dans un climat d'intimidation permanente<sup>85</sup> ». Avant sa libération, des responsables de l'application des lois auraient déclaré à sa famille : « Même s'il est libéré maintenant, nous aurons sa peau, sans procès ni trace écrite<sup>86</sup>. »

Cette affaire met en évidence un certain nombre de graves préoccupations concernant le manque de fiabilité et l'insuffisance des assurances dans le cas d'un demandeur d'asile expulsé pour menace présumée à la sécurité nationale. Outre les déclarations inexactes du gouvernement espagnol à l'Audience nationale sur la volonté et la capacité des organismes indépendants de surveiller la façon dont Mourad Gassaïev serait traité à son retour, il faut noter que la justice espagnole a accordé peu de poids aux nombreuses informations crédibles indiquant que les Tchétchènes sont très exposés à la torture et aux mauvais traitements et que la Russie ne s'est pas conformée aux assurances données par le passé.

L'exemple de Mourad Gassaïev soulève aussi le même problème que l'affaire Sami Ben Khemais Essid : combien de temps les assurances restent-elles valables, et qu'en est-il des risques sur le long terme ? Mourad Gassaïev avait demandé l'asile à l'Espagne parce qu'il craignait d'être persécuté et maltraité s'il retournait en Russie. Aujourd'hui, malgré les assurances de la Russie selon lesquelles il serait traité humainement, il vit dans la peur, confronté au harcèlement et aux menaces contre lui et sa famille.

## Suède

Bien que le Comité contre la torture et le Comité des droits de l'homme aient conclu que la Suède avait violé l'interdiction absolue du renvoi forcé en expulsant Ahmed Agiza et Mohamed al Zari vers l'Égypte sur la foi d'assurances diplomatiques, le gouvernement suédois a refusé de renoncer totalement à recourir à de telles assurances à l'avenir. Dans son cinquième rapport périodique au Comité contre la torture, il a ainsi déclaré : « Dans de très rares cas, il peut être nécessaire et considéré comme possible d'obtenir de telles assurances pour garantir la sécurité d'une personne refoulée ou expulsée<sup>87</sup>. »

Le Comité contre la torture a aussi demandé au gouvernement suédois d'offrir à ces deux hommes une réparation effective, notamment sous la forme d'une indemnisation, et de prendre des mesures pour empêcher que des incidents analogues ne se reproduisent à l'avenir. En 2008, le chancelier suédois de la justice a ordonné qu'une indemnisation de trois millions de couronnes suédoises chacun (environ 300 000 euros) soit accordée à Ahmed Agiza et Mohammed al Zari pour les violations des droits humains qu'ils ont subies<sup>88</sup>.

Amnesty International déplore cependant que la Suède n'ait pas accordé à ces deux hommes une réparation pleine et effective, qui doit comprendre non seulement une indemnisation, mais aussi d'autres mesures comme des garanties de non-répétition<sup>89</sup>. Bien que le gouvernement ait officiellement annulé en 2008 les arrêtés d'expulsion les concernant, il a refusé fin 2009 de leur accorder un permis de séjour. Ahmed Agiza est toujours emprisonné en Égypte après avoir été jugé dans le cadre d'un procès inéquitable devant un tribunal militaire, en violation du droit international. Mohamed al Zari a été libéré en octobre 2003.

À ce jour, le gouvernement suédois n'a pas satisfait à son obligation d'enquêter sur le transfert illégal de ces deux hommes et sur les actes de torture et autres mauvais traitements qu'ils ont subis, et il n'a pas fait en sorte, conformément à ses obligations internationales, que les responsables de ces violations répondent de leurs actes. Il doit ouvrir une enquête exhaustive, efficace et indépendante sur son propre rôle et celui des agents étrangers dans ces transferts et, le cas échéant, engager des poursuites pénales contre les responsables d'infractions aux termes du droit national ou international. Par ailleurs, le gouvernement suédois n'a exercé qu'une pression limitée, voire aucune pression, sur le gouvernement égyptien pour qu'Ahmed Agiza soit rejugé dans le cadre d'un procès équitable devant un tribunal ordinaire. Enfin, les autorités suédoises doivent prendre des mesures préventives pour garantir un contrôle judiciaire efficace de toutes les décisions d'expulsion, de renvoi ou de tout autre transfert de personnes considérées comme des menaces à la sécurité nationale. Elles doivent notamment s'engager à ne pas s'appuyer sur des assurances diplomatiques pour expulser des personnes dans des pays où il existe un risque réel de torture ou d'autres mauvais traitements.

## Royaume-Uni

Le gouvernement britannique a été le plus influent et le plus ardent défenseur européen du recours aux assurances diplomatiques pour renvoyer de force des personnes considérées comme des menaces à la sécurité nationale dans des pays où elles couraient un risque réel de graves violations des droits humains, notamment de torture ou d'autres mauvais traitements. La promotion de la politique d'« expulsions avec des assurances », adoptée dans l'objectif déclaré de combattre le terrorisme, a été menée à plusieurs niveaux : sur le plan national, dans les affaires concernant des personnes accusées de menacer la sécurité nationale, que le gouvernement voulait expulser ou extraditer en Algérie, en Égypte, en Éthiopie, en Inde, en Jordanie, en Libye ou en Russie ; à la Cour européenne des droits de l'homme en tant qu'État incriminé (*Chahal c. Royaume-Uni*, 1996 ; *Othman c. Royaume-Uni*, en attente d'examen) ou en qualité de tiers intervenant (*Saadi c. Italie*, 2008) ; et dans un certain nombre de forums intergouvernementaux, comme le Conseil Justice et affaires intérieures de l'Union européenne, les réunions du G6 et du G8, et diverses instances du Conseil de l'Europe, telles que le Comité d'experts sur le terrorisme.

Les autorités britanniques ont commencé à demander des assurances dans des affaires liées à la sécurité nationale dès 1992<sup>90</sup> et ont ensuite développé leur politique avec, entre autres, la négociation de « protocoles d'accord » généraux avec les principaux pays concernés. Le gouvernement affirme que ces protocoles d'accord permettent d'encadrer l'expulsion des ressortissants de ces pays. Dans les protocoles conclus à ce jour – avec l'Éthiopie, la

Jordanie, le Liban et la Libye – les gouvernements s'engagent à traiter humainement les personnes expulsées, à ne pas les soumettre à la peine de mort et à les juger ou rejuger dans le cadre de procès équitables<sup>91</sup>. Le respect de ces conditions est censé être contrôlé par des organisations locales. Le gouvernement du Royaume-Uni affirme que ce contrôle apporte une « garantie renforcée » et constitue la spécificité du modèle britannique d'assurances diplomatiques<sup>92</sup>.

La politique du gouvernement britannique consistant à demander des assurances aux États qui pratiquent la torture pour se soustraire à ses obligations relatives à l'interdiction de la torture a soulevé de graves inquiétudes dans le pays. Dans un rapport détaillé publié en mai 2006, la Commission conjointe des droits humains du Parlement britannique s'est déclarée « profondément préoccupé[e] par le fait que la confiance accordée par le gouvernement aux assurances diplomatiques risque de mettre certains expulsés dans des situations où ils courent un risque réel de subir des actes de torture ou des traitements inhumains et dégradants, sans aucun moyen efficace de demander réparation<sup>93</sup> ». La Commission a aussi conclu que cette politique pourrait porter atteinte à l'interdiction absolue d'expulser quelqu'un dans un pays où il risque d'être torturé et risquerait de mettre le pays dans une situation de violation de ses obligations internationales contraignantes car les assurances diplomatiques « ...entraîneraient un risque important de torture pour les intéressés, ce qui équivaldrait à une violation des obligations du Royaume-Uni aux termes de l'article 3 de la Convention des Nations unies contre la torture, ainsi que l'article 3 de la CEDH<sup>94</sup> ». La Commission des affaires étrangères de la Chambre des communes a également exprimé sa préoccupation à propos de la politique du Royaume-Uni consistant à procéder à des expulsions malgré le risque de torture ou de mauvais traitements<sup>95</sup>.

Sur le plan international, cette politique d'« expulsions avec des assurances » a été critiquée par le Comité des droits de l'homme des Nations unies<sup>96</sup> et par le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a conclu, à l'issue d'une visite au Royaume-Uni en 2008, qu'il ne faudrait jamais s'appuyer sur des assurances diplomatiques données par des gouvernements qui cautionnent la torture ou les mauvais traitements et les pratiquent couramment<sup>97</sup>. De son côté, Manfred Nowak, rapporteur spécial des Nations unies contre la torture, a déclaré que la politique du Royaume-Uni consistant à demander des assurances diplomatiques pour expulser des personnes malgré le risque de torture reflétait une tendance des pays européens à se soustraire à leurs obligations internationales<sup>98</sup>.

Malgré toutes ces critiques, le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth a annoncé, dans son rapport annuel paru en mars 2010, que le gouvernement du Royaume-Uni « continuerait de négocier de nouveaux protocoles d'accord en 2010<sup>99</sup> ».

Les recours formés contre les tentatives d'expulsions sur la foi d'assurances diplomatiques et de protocoles d'accord ont donné lieu à de nombreuses et longues procédures judiciaires. Voici un récapitulatif des principales affaires en cours :

- **Éthiopie** : Le premier recours contre le protocole d'accord avec l'Éthiopie sera examiné en avril 2010 par la Commission spéciale des recours en matière d'immigration (SIAC), qui est chargée d'examiner les recours contre les expulsions pour des motifs liés à la sécurité nationale. Ce protocole suscite de graves inquiétudes compte tenu de plusieurs éléments : le bilan catastrophique de l'Éthiopie en matière de droits humains, caractérisé notamment par des arrestations arbitraires et des actes de torture et autres mauvais traitement contre les détenus, en particulier les membres ou sympathisants présumés des groupes d'opposition armés et de certains partis d'opposition<sup>100</sup> ; les « restitutions » dans la Corne de l'Afrique ; le manque d'indépendance de la Commission nationale des droits humains, désignée par le Royaume-Uni comme organe de contrôle de la situation des personnes après leur expulsion en Éthiopie ; et plus globalement le grave problème de la surveillance des violations des droits humains dans le pays en raison des restrictions et des obstacles imposés par le gouvernement, par exemple en ce qui concerne la possibilité pour les familles, les avocats, les médias et les organismes de contrôle indépendants, comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de rendre visite aux détenus<sup>101</sup>.
- **Jordanie** : L'affaire Omar Othman (alias Abu Qatada), menacé d'expulsion en Jordanie aux termes du protocole d'accord conclu par le Royaume-Uni avec ce pays, est actuellement en attente d'examen par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>102</sup>. En février 2007, Omar Othman a été débouté du recours qu'il avait formé devant la SIAC. À la suite d'un nouveau recours, la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles a jugé en avril 2008 que cet homme ne pouvait pas être renvoyé de force en Jordanie parce que des preuves arrachées sous la torture à un témoin clé avaient toutes les chances d'être utilisées s'il était rejugué, faisant de ce nouveau procès un déni de justice flagrant. Cependant, les *Law Lords* (Lords juges, devenus depuis les juges de la Cour suprême) ont statué en février 2009 que l'évaluation du risque réalisée au départ par la SIAC ne devait pas être remise en cause, et Omar Othman a

finalement été débouté de son recours au Royaume-Uni. Le même mois, la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné des mesures provisoires suspendant son expulsion dans l'attente de l'examen de son dossier. En octobre 2009, Amnesty International, Human Rights Watch et JUSTICE (branche londonienne de la Commission internationale de juristes) ont soumis un mémoire conjoint destiné à éclairer la Cour, dans lequel elles soulignaient qu'il ne fallait pas faire confiance aux assurances du gouvernement jordanien selon lesquelles Omar Othman serait traité humainement à son retour, et que les éléments secrets examinés par la SIAC pour évaluer les risques auraient dû être communiqués à l'intéressé.

■ **Algérie** : Le gouvernement britannique n'a pas conclu de protocole d'accord général avec l'Algérie, principalement semble-t-il parce que les autorités algériennes ont considéré qu'un tel protocole constituerait une atteinte à leur souveraineté nationale, notamment les dispositions sur la surveillance des personnes expulsées après leur retour en Algérie<sup>103</sup>. En juillet 2006, dans un échange de courriers et de notes verbales avec le gouvernement du Royaume-Uni, le président algérien a accepté de négocier au cas par cas des assurances bilatérales garantissant un traitement humain et un procès équitable aux personnes expulsées, avec notamment la possibilité pour le personnel de l'ambassade du Royaume-Uni à Alger de maintenir le contact avec ceux des expulsés qui ne seraient pas incarcérés, ainsi qu'avec les proches parents de ceux qui seraient détenus<sup>104</sup>. En février 2009, les *Law Lords* ont débouté deux Algériens de leurs recours contre leur expulsion, estimant que les assurances du gouvernement algérien étaient fiables<sup>105</sup>. Le même mois, la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné des mesures provisoires suspendant leur expulsion dans l'attente de l'examen de leurs dossiers. Dans leur jugement, les *Law Lords* ont confirmé les décisions précédentes de la SIAC et de la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles autorisant l'expulsion de ces deux hommes, malgré les éléments prouvant que deux autres ressortissants algériens expulsés du Royaume-Uni en Algérie en janvier 2007 avaient été maltraités à leur retour<sup>106</sup>. Le gouvernement algérien n'avait pas proposé aux autorités britanniques d'assurances diplomatiques garantissant que ces deux hommes seraient bien traités, mais avait annoncé en personne à ces derniers qu'ils bénéficieraient de mesures d'amnistie et que, par conséquent, ils ne seraient poursuivis pour aucune infraction liée au terrorisme. Or, à leur arrivée, les deux expulsés ont été détenus par les forces de sécurité pendant une douzaine de jours, interrogés et semble-t-il frappés et menacés. Tous deux ont ensuite été inculpés de « participation à un réseau terroriste opérant à l'étranger » et poursuivis<sup>107</sup>.

■ **Libye** : En avril 2008, la Cour d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles a confirmé une décision de la SIAC donnant gain de cause à deux ressortissants libyens qui avaient formé un recours contre leur expulsion. Elle a jugé que les assurances du gouvernement libyen étaient insuffisantes pour protéger ces hommes d'un risque réel de torture et d'autres mauvais traitements en cas de renvoi forcé en Libye<sup>108</sup>. En particulier, la Cour d'appel n'a trouvé aucune raison de ne pas être d'accord avec les conclusions de la SIAC, qui avait estimé que la torture était « amplement » utilisée contre les opposants politiques au gouvernement, que l'on ne pouvait pas faire confiance aux autorités libyennes pour respecter les assurances, et que le mécanisme de surveillance prévu (par le biais d'une fondation dirigée par Saïf al Islam al Kadhafi, fils du dirigeant libyen Mouammar Kadhafi) n'était pas suffisant pour empêcher la torture et les autres mauvais traitements<sup>109</sup>.

Les autorités britanniques affirment souvent que ce jugement est la preuve de la capacité des tribunaux du Royaume-Uni à « compenser » les éventuels problèmes ou lacunes des protocoles d'accord conclus par le gouvernement. Amnesty International estime quant à elle que les décisions des *Law Lords* dans l'affaire Omar Othman et dans le cas des ressortissants algériens témoignent au contraire de l'incapacité des tribunaux à faire respecter l'interdiction absolue de renvoyer quelqu'un dans un pays où il risque d'être torturé ou maltraité. Les décisions dans ces affaires semblent avoir été prises comme un encouragement par le gouvernement britannique, qui continue de défendre activement le recours aux assurances diplomatiques et prévoit de négocier d'autres protocoles d'accord à l'avenir. En outre, des décisions de justice récentes montrent de manière préoccupante que le Royaume-Uni a commencé à utiliser des assurances diplomatiques contre la torture et les mauvais traitements dans des affaires d'expulsions sans lien avec la sécurité nationale<sup>110</sup>.

Amnesty International a invité à plusieurs reprises le gouvernement britannique à renoncer à sa politique d'« expulsions avec des assurances » et l'engage une nouvelle fois de manière pressante à écouter ces injonctions.

# CONCLUSION

Amnesty International invite tous les gouvernements à cesser de recourir à des assurances diplomatiques peu fiables pour renvoyer de force des personnes dans des pays où elles risquent d'être torturées ou maltraitées. L'utilisation de telles assurances porte profondément atteinte à l'interdiction absolue de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Comme le montre ce rapport, et comme l'ont conclu des tribunaux nationaux et régionaux ainsi que des organismes internationaux, ces assurances ne constituent pas une protection efficace contre la torture et les mauvais traitements. Les États devraient plutôt apporter les moyens nécessaires pour aider les gouvernements à éliminer ces pratiques dans les pays où elles existent encore.

---

## NOTES

<sup>1</sup> Conseil des droits de l'homme, rapport du rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, doc. ONU A/HRC/13/39, 9 février 2010, p. 18, § 67.

<sup>2</sup> Commission internationale de juristes, *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism, and Human Rights* (rapport du Comité d'éminents juristes), 4 mai 2009, p. 167. <http://icj.org/IMG/EJP-report.pdf>, consulté le 21 mars 2010.

<sup>3</sup> Les États-Unis, le Canada, l'Australie et d'autres pays emploient également les assurances diplomatiques pour certains types de transferts liés à la sécurité nationale. Aux États-Unis, le gouvernement utilise ces garanties dans un certain nombre de cas, notamment dans le cadre de son programme de « restitutions » qui se poursuit. Voir par exemple le communiqué de presse du ministère américain de la Justice intitulé « Special Task Force on Interrogations and Transfer Policies Issues Its Recommendations to the President », 24 août 2009. <http://www.justice.gov/opa/pr/2009/August/09-ag-835.html>, consulté le 21 mars 2010.

<sup>4</sup> Voir par exemple les documents suivants d'Amnesty International : *Torture. Les « garanties diplomatiques » ne protègent pas contre la torture et les mauvais traitements* (fiche d'information, index AI : ACT 40/021/2005, 1<sup>er</sup> décembre 2005), <http://www.amnesty.org/fr/library/info/ACT40/021/2005>, consulté le 31 mars 2010 ; *Reject Rather than Regulate: Call on Council of Europe member states not to establish minimum standards for the use of diplomatic assurances in transfers to risk of torture and other ill-treatment* (index AI : IOR 61/025/2005, 2 décembre 2005, en collaboration avec Human Rights Watch et la Commission internationale de juristes) ; Amnesty International, Human Rights Watch, Commission internationale de juristes, Redress Trust, *Open Letter to Danish Minister of Justice Regarding Denmark and Diplomatic Assurances against Grave Violations of Human Rights* (index AI : EUR 18/004/2008), 17 juin 2008, <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR18/004/2008/en>, consulté le 31 mars 2010.

<sup>5</sup> Voir par exemple l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), l'Observation générale n° 20 du Comité des droits de l'homme, la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture) et l'Observation générale n° 2 du Comité contre la torture – Application de l'article 2 par les États parties, doc. ONU CAT/C/GC/2, 24 janvier 2008.

<sup>6</sup> Voir par exemple l'article 4 du PIDCP et les Observations générales n° 20 (1992) et 29 (2001) du Comité des droits de l'homme, l'article 4 de la Convention contre la torture et l'Observation générale n° 2 du Comité contre la torture, §§ 3-6

<sup>7</sup> L'interdiction de la torture et des autres formes de mauvais traitements est une obligation *erga omnes* (vis-à-vis de tous les autres membres de la communauté internationale). Voir par exemple *Le Procureur c. Anto Furundžija*, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, affaire n° IT-95-17/1-T, jugement du 10 décembre 1998, §§ 151-152.

<sup>8</sup> Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États

parties au Pacte, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, § 2, et Assemblée générale des Nations unies, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, doc. ONU A/Res/60/147 (16 décembre 2005), § 4. Voir aussi la règle *pacta sunt servanda* énoncée à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (« Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. ») et les articles 55 et 56 de la Charte des Nations unies. Il est également fait référence à l'article 55 de la Charte des Nations unies dans le préambule de la Convention contre la torture et dans celui du PIDCP.

<sup>9</sup> Voir les articles 40 et 41 de la résolution de l'Assemblée générale intitulée Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, doc. ONU A/Res/56/83 (annexe) (12 décembre 2001) : aux termes de l'article 41-1, « les États doivent coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave », qui est définie par l'article 40 comme dénotant « de la part de l'État responsable un manquement flagrant ou systématique à l'exécution » d'« une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général ». L'article 41 dispose également : « Aucun État ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave au sens de l'article 40, ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation. » Voir aussi *Le Procureur c. Anto Furundžija*, §§ 144, 147, 153-157, et Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Cour internationale de justice, 2004, §§ 154-160.

<sup>10</sup> L'obligation de non-refoulement découle, entre autres sources, de l'article 3 de la Convention contre la torture, de l'article 7 du PIDCP (voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 20, § 9 et Observation générale n° 31, § 12), de traités régionaux tels que la Convention européenne des droits de l'homme (article 3) [voir l'arrêt *Soering c. Royaume-Uni* rendu par la CEDH le 7 juillet 1989 et les autres affaires citées ci-après], du droit international coutumier [voir E. Lauterpacht et D. Bethlehem, "The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement" dans E. Feller, V. Türk et F. Nicholson (éd.), *Refugee Protection in International Law*, Consultations mondiales sur la protection internationale menées à l'initiative du HCR (Cambridge : Cambridge University Press, 2003), 78-177] et, sous une forme légèrement différente, du droit international relatif aux réfugiés.

<sup>11</sup> Rapport du Comité d'éminents juristes, p. 105. Dans son rapport de 2006 à la Commission des droits de l'homme des Nations unies, le rapporteur spécial sur la torture a déclaré au § 31(c) : « Il arrive fréquemment que les États requérants et les États requis soient parties à la Convention contre la torture, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à d'autres instruments prescrivant l'interdiction absolue de la torture. Au lieu d'utiliser tous les pouvoirs que leur confèrent la diplomatie et le droit en tant qu'États parties pour obliger les autres États parties à assumer la responsabilité des violations qu'ils commettent, les États requérants, au moyen des assurances diplomatiques, cherchent à obtenir seulement une exception bénéficiant à quelques individus, la torture continuant à être pratiquée pour tous les autres détenus incarcérés dans ces pays. » Doc. ONU E/CN.4/2006/6, 23 décembre 2005.

<sup>12</sup> Comme l'ont remarqué de nombreux commentateurs, cette caractéristique distingue nettement les assurances diplomatiques contre la torture et les autres formes de mauvais traitements de l'utilisation plus généralement acceptée des assurances diplomatiques selon lesquelles la peine de mort ne sera ni requise ni appliquée dans le cas d'une personne renvoyée en particulier.

<sup>13</sup> Cet argument semble malheureusement avoir gagné l'approbation, bien que seulement dans l'abstrait, du Comité des droits de l'homme et du Comité contre la torture, malgré l'absence d'éléments empiriques pour la confirmer. Voir par exemple les observations finales du Comité des droits de l'homme sur le sixième rapport périodique du Royaume-Uni, CCPR/C/GBR/CO/6, 30 juillet 2008, p. 3, § 12, et les conclusions et recommandations du Comité contre la torture sur le deuxième rapport périodique des États-Unis, CAT/C/USA/CO/2, 25 juillet 2006, § 21.

<sup>14</sup> *Ben Khemais c. Italie*, requête n° 246/07, 24 février 2009, § 64.  
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=847675&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>, consulté le 21 mars 2010.

<sup>15</sup> Voir par exemple l'article 14-1 de la Convention contre la torture.

<sup>16</sup> Voir par exemple Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31, § 12.

<sup>17</sup> Thomas Hammarberg, Point de vue : « Le renforcement de la protection contre la torture s'impose », 18 février 2008.  
[http://www.coe.int/t/commissioner/viewpoints/080218\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/viewpoints/080218_FR.asp), consulté le 21 mars 2010.

<sup>18</sup> *Chahal c. Royaume-Uni*, 70/1995/576/662, 15 novembre 1996, §§ 80 et 105.

<sup>19</sup> *Ismoïlov et autres c. Russie*, requête n° 2947/06, 24 avril 2008, § 127.

<sup>20</sup> *Riabikine c. Russie*, requête n° 8320/04, 19 juin 2008, § 119.

- <sup>21</sup> *Saadi c. Italie*, requête n° 37201/06, 28 février 2009, § 147.
- <sup>22</sup> *Saadi c. Italie*, § 148.
- <sup>23</sup> *Ismoïlov et autres c. Russie*, § 127.
- <sup>24</sup> *Riabikine c. Russie*, § 119.
- <sup>25</sup> *Ben Khemais c. Italie*, § 65.
- <sup>26</sup> *Ben Khemais c. Italie*, § 34.
- <sup>27</sup> *Klein c. Russie*, requête n° 24268/08, 1<sup>er</sup> avril 2010.
- <sup>28</sup> *Klein c. Russie*, § 55.
- <sup>29</sup> Conclusions et recommandations du Comité contre la torture sur le deuxième rapport périodique des États-Unis, CAT/C/USA/CO/2, 25 juillet 2006, § 21. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.USA.CO.2.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.USA.CO.2.Fr?Opendocument), consulté le 21 mars 2010.
- <sup>30</sup> Conclusions et recommandations du Comité contre la torture sur le deuxième rapport périodique des États-Unis, § 21.
- <sup>31</sup> *Agiza c. Suède*, communication n° 233/2003, CAT/C/34/D/233/2003, 20 mai 2005, § 13.4. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.34.D.233.2003.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.34.D.233.2003.Fr?Opendocument), consulté le 21 mars 2010.
- <sup>32</sup> *Attia c. Suède*, communication n° 199/2002, CAT/C/31/D/199/2002, 17 novembre 2003. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.31.D.199.2002.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.31.D.199.2002.Fr?Opendocument), consulté le 21 mars 2010. Le Comité contre la torture a en outre réaffirmé sa décision de ne pas étendre la protection aux membres de la famille uniquement sur la base de leur relation avec une personne qui pourrait être en danger à son retour. Le risque devait être personnel pour le requérant et les liens familiaux ont été considérés, en général, comme trop vagues pour constituer une circonstance de danger personnel.
- <sup>33</sup> *Alzery c. Suède*, communication n° 1416/2005, CCPR/C/88/D/1416/2005, 10 novembre 2006. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.88.D.1416.2005.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.88.D.1416.2005.Fr?Opendocument), § 11.5. L'orthographe employée par Amnesty International est « Mohamed al Zari », tandis que le Comité des droits de l'homme écrit « Mohammed Alzery ».
- <sup>34</sup> Un tribunal italien a condamné 23 ressortissants des États-Unis par contumace et deux ressortissants italiens pour l'enlèvement d'Usama Mostafa Hassan Nasr (plus connu sous le nom d'Abu Omar) dans une rue de Milan en février 2003. Abu Omar a ensuite été transféré en Égypte, où il a affirmé avoir été torturé. Les agents américains et italiens n'ont pas été condamnés pour la « restitution » d'Abu Omar, ni pour les actes de torture qu'il a subis en Égypte. Voir le document d'Amnesty International intitulé *Les condamnations prononcées dans l'affaire de la « restitution » d'Abou Omar font progresser la lutte contre l'impunité*, 5 novembre 2009. <http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/news/convictions-abu-omar-rendition-case-step-toward-accountability-20091105>, consulté le 21 mars 2010.
- <sup>35</sup> Voir le document de Human Rights Watch intitulé *Not the Way Forward: The UK's Dangerous Reliance on Diplomatic Assurances*, 22 octobre 2008, p. 1 : « Robert Hårdh, secrétaire du Comité Helsinki de Suède, une organisation de défense des droits humains basée à Stockholm, a déclaré à Human Rights Watch qu'à sa connaissance, l'affaire Agiza n'avait eu absolument aucune conséquence diplomatique négative ». <http://www.hrw.org/en/node/75603/section/1>, consulté le 21 mars 2010.
- <sup>36</sup> *Pelit c. Azerbaïdjan*, communication n° 281/2005, CAT/C/38/D/281/2005, 29 mai 2007. Accessible via <http://tb.ohchr.org/default.aspx?country=az>, consulté le 21 mars 2010.
- <sup>37</sup> *Pelit c. Azerbaïdjan*, § 11.
- <sup>38</sup> *Pelit c. Azerbaïdjan*, § 11.
- <sup>39</sup> Amnesty International, *Action urgente. Autriche. Risque de renvoi forcé / Torture. Muhammad Abd al Rahman Bilasi Ashri, 35 ans, marié et père de cinq enfants* (index AI : EUR 13/001/2002), 4 janvier 2002.
- <sup>40</sup> Amnesty International, *Action urgente. Autriche. Crainte de renvoi forcé / Torture. Muhammad Abd al Rahman Bilasi Ashri (h), 38 ans*, AU 266/05 (index AI : MDE 13/001/2005), 7 octobre 2005.
- <sup>41</sup> Amnesty International, *Europe and Central Asia: Concerns in Europe and Central Asia: January – June 2004* (index AI : EUR 01/005/2004), 7 octobre 2005.
- <sup>42</sup> Human Rights Watch, *Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture*, 14 avril 2005, p. 78. <http://www.hrw.org/en/reports/2005/04/14/still-risk>, consulté le 21 mars 2010.

<sup>43</sup> Comité contre la torture, Examen des rapports soumis par les États parties en application de l'article 19 de la Convention. Quatrième et cinquième rapports périodiques des États parties présentés en un seul document attendu en 2008. Autriche, CAT/C/AUT/4-5, 21 juillet 2009, § 29. [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.AUT.4-5\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.AUT.4-5_fr.pdf), consulté le 16 avril 2010.

<sup>44</sup> Comité contre la torture, Liste de points à traiter à l'occasion de l'examen des quatrième et cinquième rapports périodiques de l'Autriche, CAT/C/AUT/Q/4-5, 9 décembre 2009, § 13. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/468/32/PDF/G0946832.pdf?OpenElement>, consulté le 16 avril 2010.

<sup>45</sup> Traduction non officielle. Response to the list of issues with regard to the consideration of the 4th and 5th periodic reports submitted by Austria under the Convention against Torture, CAT/C/AUT/Q/4-5/Add.1, pas de date, p. 13. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AdvancedVersions/CAT-C-AUT-Q-4-5.pdf>, consulté le 29 mars 2010 (en anglais uniquement).

<sup>46</sup> Lettres figurant dans les archives de la section autrichienne d'Amnesty International.

<sup>47</sup> Par exemple, en 2003, des agents américains ont arrêté en Bosnie six hommes d'origine algérienne – dont trois avaient la nationalité bosniaque – et les ont transférés à Guantánamo Bay. Trois de ces hommes ont été renvoyés en Bosnie en décembre 2008. La France a accepté d'en accueillir deux autres sur son territoire, et le dernier est toujours détenu par les États-Unis à Cuba.

<sup>48</sup> Amnesty International, *Action urgente. Bosnie-Herzégovine. Renvoi forcé / Craintes de torture ou d'autres mauvais traitements. Imad al Husein (h)*, index AI : EUR 63/005/2008, 20 octobre 2008.

<sup>49</sup> En mai 2009, Amnesty International a publié une action urgente pour Awad Aiman, que la Bosnie-Herzégovine veut aussi renvoyer en Syrie. Voir Amnesty International, *Action urgente. Bosnie-Herzégovine. Expulsion / Craintes de torture et d'autres formes de mauvais traitements. Awad Aiman (h)*, index AI : EUR 63/004/2009, 6 mai 2009.

<sup>50</sup> Lettre d'Amnesty International en date du 12 janvier 2010.

<sup>51</sup> *Al Hanchi c. Bosnie-Herzégovine*, requête n° 48205/09, 19 août 2009.

<sup>52</sup> *Berlingske Tidende*, "Lene Espersen: Vi skal ikke være en magnet for terrorister", 20 avril 2008 ; Politiken.dk, "Denmark unable to return terror suspects to nations unwilling to sign agreements", 28 avril 2008 et "Tunisian suspect in cartoonist murder plot leaves Denmark", 22 août 2008. Le gouvernement a créé un groupe de travail chargé de réfléchir aux règles de procédure relatives à l'expulsion administrative d'étrangers considérés comme une menace pour la sécurité nationale, sans les exposer au risque de condamnation à mort, de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Son mandat comprenait, entre autres, la question des assurances diplomatiques.

<sup>53</sup> Amnesty International, Human Rights Watch, Commission internationale de juristes, Redress Trust, *Open Letter to Danish Minister of Justice Regarding Denmark and Diplomatic Assurances against Grave Violations of Human Rights* (index AI : EUR 18/004/2008), 17 juin 2008.

<sup>54</sup> Conseil des droits de l'homme, rapport du rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Manfred Nowak. Mission au Danemark, A/HRC/10/44/Add.2, 18 février 2009, § 69 (seul le résumé est disponible en français).

<sup>55</sup> Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, n° 1505, février 2009 (Rapport sur l'expulsion administrative des étrangers considérés comme une menace pour la sécurité nationale). Cette commission d'experts était composée de représentants du ministère des Réfugiés, des Migrants et de l'Intégration, du ministère de la Justice, de la Police nationale, des services de sécurité et de renseignement, de l'Association des juges danois, de l'Association du barreau danois et du ministère des Affaires étrangères. Le secrétariat de la commission était assuré par le ministère des Réfugiés, des Migrants et de l'Intégration. Amnesty International, Human Rights Watch, la Commission internationale de juristes et Redress Trust n'ont pas reçu de réponse favorable à leurs demandes d'information sur le travail de cette commission ni à leur proposition d'intervention devant ses membres.

<sup>56</sup> Rapport sur l'expulsion administrative des étrangers considérés comme une menace pour la sécurité nationale, op. cit., chapitre 10.3.4, pp. 266-267.

<sup>57</sup> Ibid, pp. 265-267, 289-291, 298.

<sup>58</sup> Ibid, pp. 265, 267.

<sup>59</sup> Parmi les États qui ont actuellement ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture figurent des pays où persistent des problèmes de torture et d'autres mauvais traitements, ainsi que des pays où certains groupes sont régulièrement la cible de telles atteintes aux droits humains, comme le Cambodge, le Guatemala, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Nigeria et l'Ukraine.

<sup>60</sup> Sophie Shihab, « La justice française refuse d'extrader vers la Russie un demandeur d'asile tchéchène », *Le Monde*, 5 mars 2009. La torture contre les Tchétchènes est toujours d'actualité. Voir, par exemple, les documents d'Amnesty International suivants : *Russian Federation: Rule without Law: Human Rights Violations in the North Caucasus* (index AI : EUR 46/012/2009), juillet 2009 ; *Russie. Il faut protéger les droits dans le Caucase du Nord. L'insurrection ne saurait excuser l'érosion de l'état de droit, affirment sept organisations* (index AI : EUR 46/015/2009), 7 juillet 2009 ; *Fédération de Russie. La normalisation de la situation en Tchétchénie doit s'appuyer sur l'obligation de rendre des comptes*, 16 avril 2009.

<sup>61</sup> Document du Conseil de l'Europe DH-S-TER(2006)002 Bil (15 mars 2006), p. 22.

<sup>62</sup> Pour plus de précisions sur ces affaires, voir Human Rights Watch, *Empty Promises: Diplomatic Assurances against Torture No Safeguard Against Torture*, volume 16, n° 4 (D), avril 2004, pp. 31-32 (affaire Metin Kaplan). En février 2007, le ministère fédéral de l'Intérieur aurait aussi tenté d'obtenir des autorités algériennes des assurances diplomatiques garantissant qu'elles ne tortureraient aucune personne soupçonnée d'implication dans des activités terroristes qui serait renvoyée sur leur territoire depuis l'Allemagne. Le ministère aurait fourni à son homologue algérien une liste d'Algériens soupçonnés de telles activités que l'Allemagne souhaitait renvoyer en Algérie. Amnesty International a exprimé sa crainte que la remise d'une telle liste ne fasse courir un risque encore plus élevé de graves violations des droits humains aux personnes concernées en cas de renvoi dans leur pays. Voir Amnesty International, *Germany -- Submission to the UN Universal Periodic Review: Fourth Session of the UPR Working Group of the Human Rights Council*, février 2009 (index AI : EUR 23/004/2008), 8 septembre 2009.

<sup>63</sup> Ibid. Voir aussi Human Rights Watch, *Letter to the German Government regarding Diplomatic Assurances*, 21 juillet 2009.

<sup>64</sup> Gemeinsames Ministerialblatt, 30 octobre 2009 (GMBI 42-61, S. 877ff.).

<sup>65</sup> Articles 60(2), (3), et (7), respectivement.

<sup>66</sup> Article 60(2) (3).

<sup>67</sup> Verwaltungsgericht Duesseldorf, 21 K 3263/07.A, 16 janvier 2009.

<sup>68</sup> Verwaltungsgericht Duesseldorf, 11 K 4716/07.A, 4 mars 2009.

<sup>69</sup> Ibid., p. 18.

<sup>70</sup> Note verbale figurant dans les archives d'Amnesty International. Voir aussi Amnesty International, *Germany -- Submission to the UN Universal Periodic Review*, op. cit.

<sup>71</sup> Amnesty International, *Germany -- Submission to the UN Universal Periodic Review*, op. cit.

<sup>72</sup> Conseil des droits de l'homme, Italy: Universal Periodic Review Highlights, 9 février 2009. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Highlights9February2010am.aspx>, consulté le 29 mars 2010.

<sup>73</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 1078<sup>e</sup> réunion (DH), 2-4 mars 2010, rubrique 4.3.

<sup>74</sup> Ibid. § 1-2.

<sup>75</sup> Amnesty International, *Tunisie : assez de dénégations, il faut s'attaquer aux violations des droits humains commises au nom de la sécurité*, 25 juin 2009, <http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/news/tunisia-address-human-rights-abuses-in-the-name-of-security-20090626>, consulté le 28 avril 2010.

<sup>76</sup> Amnesty International, déclaration publique, *Slovaquie. La Cour constitutionnelle maintient l'interdiction absolue de la torture* (index AI : EUR 72/005/2008), 27 juin 2008.

<sup>77</sup> TASR, "Terrorist Suspect Mustafa Labsi back in Slovakia", 11 mars 2010.

<sup>78</sup> Amnesty International, *Espagne. Il faut bloquer l'extradition de Mourad Gassaïev vers la Russie* (index AI : PRE 01/319/2008), 12 décembre 2008.

<sup>79</sup> Voir par exemple <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/index.htm> (en russe uniquement).

<sup>80</sup> Amnesty International, *Espagne. Il faut bloquer l'extradition de Mourad Gassaïev vers la Russie*, op. cit.

<sup>81</sup> Comité européen pour la prévention de la torture, Déclaration publique relative à la République tchétchène de la Fédération de Russie, 13 mars 2007, <http://cpt.coe.int/documents/rus/2007-17-inf-fra.htm>, consulté le 28 avril 2010. Les gouvernements acceptent généralement de publier les conclusions du CPT et leurs réponses à ces conclusions, mais la Russie se distingue en refusant de le faire depuis des années.

<sup>82</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Chamaïev et autres c. Géorgie et Russie*, requête n° 36378/02, 12 avril 2005.

<sup>83</sup> Amnesty International, *Spain: Briefing to the Committee against Torture* (index AI : EUR 41/004/2009), novembre 2009.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Courriel adressé à Amnesty International, 15 septembre 2009.

<sup>86</sup> Courriel adressé à Amnesty International, 15 septembre 2009.

<sup>87</sup> Comité contre la torture, Suède : cinquième rapport périodique, CAT/C/SWE/5, 10 février 2006, § 79.

<sup>88</sup> "Sweden to Compensate Exonerated Terror Suspect", *International Herald Tribune*, 3 juillet 2008.

<sup>89</sup> Voir les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international relatif aux droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 60/147 du 16 décembre 2005, § 15-24.

<sup>90</sup> *Chahal c. Royaume-Uni*, § 92.

<sup>91</sup> Protocole d'accord entre le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie régissant les engagements relatifs aux personnes avant leur expulsion, signé le 10 août 2005 ; Protocole d'accord entre le Comité populaire général de Liaison extérieure et de Coopération internationale de la Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste et le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant les assurances relatives aux personnes soumises à une expulsion, signé le 18 octobre 2005 ; Protocole d'accord entre le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le gouvernement de la République libanaise concernant les assurances relatives aux personnes soumises à une expulsion, signé le 23 décembre 2005 ; et Protocole d'accord entre le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le gouvernement de la République fédérale démocratique d'Éthiopie concernant les assurances relatives aux personnes soumises à une expulsion, signé le 12 décembre 2008. Tous ces protocoles d'accord sont disponibles (en anglais) sur la page "Targeting Terrorist Activity" du site du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, à l'adresse suivante : <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/counter-terrorism/targeting-terrorism> (consultée le 29 mars 2010).

<sup>92</sup> Kate Jones, "Deportations with Assurances: Addressing Key Criticisms", *International and Comparative Law Quarterly*, 57: 183-194, 13 février 2008.

<sup>93</sup> Commission conjointe des droits humains du Parlement britannique, 19<sup>e</sup> rapport, session 2005-2006, 18 mai 2006, § 129.

<sup>94</sup> Ibid., § 131.

<sup>95</sup> Chambre des communes, Commission des affaires étrangères, 9<sup>e</sup> rapport, 20 juillet 2008, § 64-72.

<sup>96</sup> Comité des droits de l'homme, Observations finales (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), CCPR/C/GBR/CO/6, 30 juillet 2008, § 12.

<sup>97</sup> Note de Thomas Hammarberg, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, cOMMdh(2008)23, 18 septembre 2008, § 92-93 (en anglais uniquement).

<sup>98</sup> "Ministers accused of sidestepping torture ban", *The Guardian*, 2 novembre 2006.

<sup>99</sup> Ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, Annual Report on Human Rights 2009, mars 2010, p. 45.

<sup>100</sup> Amnesty International, *Ethiopia – Submission to the UN Universal Periodic Review: Sixth Session of the UPR Working Group of the Human Rights Council, November-December 2009* (index AI : AFR 25/004/2009), 13 avril 2009.

<sup>101</sup> Voir Human Rights Watch, lettre au ministre des Affaires étrangères britannique David Miliband sur les assurances diplomatiques avec l'Éthiopie, 17 septembre 2009. <http://www.hrw.org/en/news/2009/09/17/letter-british-foreign-secretary-ethiopian-deportation-cases> (en anglais uniquement), consulté le 29 mars 2010.

<sup>102</sup> *Omar Othman c. Royaume-Uni*, requête n° 8139/09, 11 février 2009.

<sup>103</sup> *M.T., R.B. et U. c. ministre de l'Intérieur*, [2007] EWCA Civ. 808, 30 juillet 2007, § 131 : « L'appelant a déclaré que le

refus des autorités algériennes d'accepter un contrôle indépendant alors que le Royaume-Uni le souhaitait était significatif. Cet argument ne tient pas compte de la conclusion de la SIAC (§ 21 de l'affaire B.B.), faisant référence à ses conclusions dans l'affaire Y. (§ 335 et 336), selon laquelle cette réticence était due au fait que, en tant qu'ancien État colonial à l'indépendance récente, l'Algérie ne pouvait accepter l'idée d'une surveillance extérieure de son comportement ; ce refus d'un contrôle extérieur n'a rien d'inquiétant pour les intérêts de B.B. »

<sup>104</sup> Cette correspondance peut être consultée sur le site du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth. Voir la page "Targeting Terrorist Activity" : <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/counter-terrorism/targetting-terrorism> (consultée le 29 mars 2010).

<sup>105</sup> *R.B. et U. (Algérie) c. ministre de l'Intérieur*, [2009] UKHL 10, 18 février 2009.

<sup>106</sup> Amnesty International, *United Kingdom: Deportations to Algeria at all costs* (index AI : MDE 45/001/2007), 26 février 2007.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> *A.S. et D.D. c. ministre de l'Intérieur*, [2008] EWCA Civ. 289, 9 avril 2008. Voir aussi Amnesty International, *Royaume-Uni. Il est temps de renoncer à la politique consistant à procéder à des expulsions après avoir obtenu des assurances* (index AI : EUR 45/004/2008), 9 avril 2008.

<sup>109</sup> *D.D. et A.S. c. ministre de l'Intérieur*, [2007] UKSIAC 42/2005, 27 avril 2007.

<sup>110</sup> Le Royaume-Uni demande aussi des assurances diplomatiques dans des affaires où le gouvernement ne considère pas l'intéressé comme une menace pour la sécurité nationale. Dans l'affaire *Lodhi c. ministre de l'Intérieur*, la Haute Cour de justice a statué le 19 mars 2010 que le gouvernement britannique ne pouvait pas s'appuyer sur les assurances diplomatiques des Émirats arabes unis pour extraditer un ressortissant pakistanais inculpé de trafic de drogue dans ce pays. Voir *Mohammed Fakhar Al Zaman Lodhi c. ministre de l'Intérieur*, [2010] EWHC 567 (Admin), affaire n° CO/7687/2008, 19 mars 2010, § 76. Le 26 mars 2010, dans une autre affaire, la SIAC a débouté de son appel un ressortissant algérien qui devait être expulsé sur la foi d'assurances diplomatiques des autorités algériennes garantissant qu'il ne serait pas torturé ni maltraité. La SIAC avait admis en 2002, comme l'affirmait le gouvernement, que cet homme constituait une menace pour la sécurité nationale, mais, en 2007, elle a conclu que, quelle qu'ait été la situation en 2002, cette menace était aujourd'hui « insignifiante ». Voir *Moloud Sihali c. ministre de l'Intérieur*, SC/38/2005 (Open Judgment), 26 mars 2010.



**JE VEUX  
AIDER**

# LES CAMPAGNES D'AMNESTY INTERNATIONAL S'EFFORCENT D'OBTENIR LA JUSTICE, LA LIBERTÉ ET LA DIGNITÉ POUR TOUS ET DE MOBILISER L'OPINION PUBLIQUE POUR UN MONDE MEILLEUR, QUE CE SOIT LORS DE CONFLITS TRÈS MÉDIATISÉS OU DANS DES ENDROITS OUBLIÉS DE LA PLANÈTE

## CE QUE VOUS POUVEZ FAIRE

Dans le monde entier, des militants font la preuve qu'il est possible de résister aux forces qui bafouent les droits humains. Rejoignez ce mouvement mondial. Rejoignez la lutte contre les marchands de peur et de haine.

- Adhérez à Amnesty International et participez, au sein d'un mouvement mondial, à la lutte contre les atteintes aux droits fondamentaux. Vous pouvez nous aider à changer les choses.
- Faites un don pour soutenir l'action d'Amnesty International.

## Ensemble, nous ferons entendre notre voix.

Je désire recevoir des renseignements complémentaires sur les conditions d'adhésion à Amnesty International.

Nom

Adresse

Pays

Courrier électronique

*J'accepte de recevoir des informations d'Amnesty International à cette adresse électronique.  
Je reste libre de demander à tout moment la cessation de ces envois.*

Je désire faire un don à Amnesty International  
(merci de faire des dons en livres sterling, en dollars US ou en euros)

Somme

Veillez débiter ma carte

Visa

Mastercard

Numéro de la carte

Date d'expiration

Signature

Vos coordonnées sont nécessaires au traitement de votre don et de votre reçu fiscal. Conformément à la loi Informatique et Liberté du 6 janvier 1978, vous disposez, en vous adressant au siège d'Amnesty International, d'un droit d'accès, de rectification et d'opposition aux informations vous concernant. Par notre intermédiaire, vous pouvez être amené-e à recevoir des courriers d'autres associations et ONG. Si vous ne le souhaitez pas, vous pouvez cocher cette case :

Veillez retourner ce formulaire au siège d'Amnesty International de votre pays. Vous trouverez une liste des sièges d'Amnesty International dans le monde entier à l'adresse suivante : [www.amnesty.org/en/worldwide-sites](http://www.amnesty.org/en/worldwide-sites)

Si Amnesty International n'est pas présente dans votre pays, faites parvenir ce formulaire à :  
**Amnesty International**, Secrétariat international, Peter Benenson House,  
1 Easton Street, Londres, WC1X 0DW, Royaume-Uni



## **ACCORDS DANGEREUX :** **LA CONFIANCE ACCORDÉE PAR L'EUROPE** **AUX « ASSURANCES DIPLOMATIQUES » CONTRE** **LA TORTURE**

La prévention de la torture est une obligation fondamentale de tout État. Tenus d'éliminer la torture sur leur territoire, les États doivent refuser de renvoyer quiconque de force dans un pays où elle est pratiquée. Dans ce contexte, les autorités ne doivent prendre en considération ni l'identité de la personne ni les faits qui lui sont reprochés.

Pourtant, de nombreux pays européens, dont l'Allemagne, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède, ont porté atteinte à l'interdiction de la torture. Ces États ont transféré ou tenté de transférer des personnes dans des pays où, manifestement, elles risquaient d'être victimes de graves violations des droits humains, dont des actes de torture ou d'autres mauvais traitements, souvent commis en toute impunité.

Selon les États qui procèdent à ces retours forcés, les « assurances diplomatiques » bilatérales fournies par un gouvernement à un autre, qui n'ont pas force exécutoire, constitueraient une garantie fiable contre ces violations. Cependant, les cas révélateurs décrits dans le présent rapport montrent le caractère mensonger des promesses de traitement humain émanant d'États dont les agents infligent régulièrement à des personnes renvoyées d'autres pays des mauvais traitements allant jusqu'à la torture. Ces promesses ne sont pas dignes de foi.

Ce rapport fait état d'affaires importantes qui jettent un jour inquiétant sur l'utilisation des assurances diplomatiques comme outil de lutte antiterroriste, expose le rôle du système judiciaire dans ce processus et retrace les actions qui ne cessent d'être menées pour mettre fin une bonne fois pour toutes à cette pratique.

Amnesty International  
International Secretariat  
Peter Benenson House  
1 Easton Street  
Londres WC1X 0DW  
Royaume-Uni

[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

Index : EUR 01/012/2010  
Avril 2010

**AMNESTY**  
**INTERNATIONAL**

