



## **Fausse route**

### **La confiance dangereuse du Royaume-Uni en les assurances diplomatiques**

#### **Résumé**

Ces dernières années, le gouvernement britannique a tenté d'expulser plusieurs personnes soupçonnées d'activités terroristes et considérées comme une menace à la sécurité nationale vers des pays où elles courent un risque réel de torture et autres mauvais traitements. Du fait que l'interdiction internationale de la torture est absolue et que le transfert de toute personne vers un lieu où elle court ce risque est par conséquent illégal, le gouvernement britannique a cherché à obtenir des assurances diplomatiques de la part des Etats vers lesquels il essaie d'expulser les personnes, que celles-ci ne seront pas soumises à de mauvais traitements une fois de retour. Ces assurances, prétend le gouvernement, sont suffisantes pour réduire voire éliminer le risque de mauvais traitements.

Non seulement le gouvernement du Royaume-Uni encourage l'utilisation de ces assurances dans son pays, mais il a aussi consacré beaucoup de temps et d'énergie aux niveaux régional et international pour essayer de légitimer le recours aux assurances diplomatiques contre la torture. Ces dernières années, des fonctionnaires britanniques ont mené une campagne énergique à l'Union européenne, au Conseil de l'Europe et aux Nations Unies pour promouvoir l'acceptation des assurances diplomatiques comme outil contre le terrorisme.

Mais le fait est que ces assurances ne fonctionnent pas. Dans les pays où la torture est un problème grave, de simples promesses diplomatiques sont insuffisantes pour empêcher la torture. Quels que soient les détails que comportent ces accords, ils ne peuvent éliminer le risque réel encouru par des personnes renvoyées vers des pays qui pratiquent ces exactions brutales et clandestines.

Du fait que les assurances diplomatiques sont des promesses non contraignantes, un pays qui les rompt ne risque pas d'encourir de conséquences graves si les assurances sont violées. Dans de nombreux cas, en outre, il est pratiquement impossible de vérifier s'il y a eu rupture de l'accord. Comme la torture est pratiquée en secret, et que souvent les victimes ne se plaignent pas de peur de représailles contre elles-mêmes ou leurs familles, il est difficile d'enquêter sur cette pratique, et elle est facile à nier. En particulier, ni l'Etat expulseur, ni l'Etat destinataire ne sont encouragés à mener sérieusement ce type d'enquêtes. De telles enquêtes pourraient non seulement révéler des violations des droits humains, mais aussi compliquer les efforts pour s'appuyer sur les assurances dans le futur.

Ces questions sont essentielles par rapport à deux importants appels devant la Chambre des Lords ce mois-ci. Dans *RB et U c. Secrétaire d'Etat au département de l'Intérieur et Othman (Jordanie) c. Secrétaire d'Etat au département de l'Intérieur* – affaires qui seront entendues les 22 et 28 octobre, respectivement – la Chambre des Lords examinera la valeur des assurances diplomatiques contre la torture dans le cadre des décisions d'expulser ou non des individus soupçonnés de terrorisme vers leurs pays d'origine. Le gouvernement britannique admet qu'en l'absence de ces assurances, les expulsés seraient exposés au risque de torture : c'est donc l'efficacité des assurances qui se trouve au cœur de ces appels.

Les expulsés potentiels dans l'affaire *RB et U* sont algériens, et les assurances diplomatiques en question dans cette affaire ont été négociées individuellement, pour chaque personne. Omar Othman (également connu sous le nom d'Abou Qatada), l'accusé dans l'affaire *Othman*, est un islamiste radical jordanien accusé de liens avec Al-Qaïda. Les assurances dans son cas se présentent sous la forme d'un « protocole d'entente » général entre le Royaume-Uni et la Jordanie qui prétend couvrir tout ressortissant jordanien renvoyé vers son pays.

Il est à noter que les deux affaires impliquent des pays dans lesquels la torture et autres abus à l'encontre de personnes considérées comme une menace à la sécurité nationale sont bien documentés.

Si les deux Algériens sont renvoyés en Algérie, ils seront très probablement détenus par le tristement célèbre Département du renseignement et de la sécurité (DRS), dont les membres ont été accusés —mais sans jamais devoir rendre des comptes— d'exactions telles que des passages à tabac, des tortures avec des décharges électriques, de suspendre des prisonniers au plafond et de les obliger à avaler des produits chimiques. S'il était renvoyé en Jordanie, Othman serait probablement remis au General Intelligence Department (GID), service de renseignement jordanien, qui s'est entendu avec le gouvernement des Etats-Unis dans des redditions vers la torture, a refusé l'accès aux prisons au Comité international de la Croix-Rouge, et a été accusé de commettre en toute impunité de graves exactions, notamment des passages à tabac brutaux et des menaces de viol.

Ces deux appels en instance représentent la première fois que la Chambre des Lords s'attaque à la question des assurances diplomatiques. A la Cour d'appel, le tribunal inférieur ayant jugé les deux affaires auparavant, le bilan a été mitigé. La Cour d'appel s'est prononcée en faveur de l'autorisation d'expulsion pour les Algériens, mais elle a interdit l'expulsion d'Othman, concluant que les preuves extorquées sous la torture à d'autres détenus du GID seraient probablement utilisées dans le procès d'Othman en Jordanie. Dans un jugement similaire, impliquant deux membres présumés du Groupe islamique combattant libyen, la Cour d'appel a jugé en avril 2008 que ces hommes seraient exposés au risque de torture et à celui de se voir refuser un procès équitable, s'ils étaient renvoyés en Libye.

Les tribunaux britanniques sont le dernier rempart national contre les graves violations qui risquent de se produire si des étrangers sont renvoyés vers des pays où des exactions sont commises, en s'appuyant sur des assurances.

Au niveau régional, la Cour européenne des droits de l'homme est restée ferme contre les assurances recherchées par le Royaume Uni avec d'autres gouvernements : dans une série de jugements de 2008 concluant que les assurances diplomatiques ne sont pas fiables, la Cour européenne a porté un coup rude aux efforts persistants du gouvernement du Royaume-Uni pour inscrire ces accords dans le droit et la pratique. La Cour a jugé dans des affaires importantes que le recours aux assurances

diplomatiques pour des expulsions vers des pays tels que la Libye, la Tunisie et l'Ouzbékistan signifierait une régression dans la protection des droits.

Tout en continuant à défendre sa position devant les tribunaux, le gouvernement du Royaume-Uni s'est aussi engagé dans une campagne politique agressive de pression. Le Royaume-Uni a soutenu dans diverses assemblées de l'UE, par exemple, que les assurances diplomatiques, négociées en dehors du cadre des traités multilatéraux relatifs aux droits humains, peuvent offrir un « véritable chemin à suivre » pour les Etats qui cherchent à expulser des personnes représentant une menace pour la sécurité nationale. Et il a qualifié toute critique de sa politique d'assurances diplomatiques de « tout simplement erronée », affirmant que cette politique est conçue pour se conformer à ses obligations au regard des droits humains, et non pour s'y soustraire.

Jusqu'ici, les efforts du gouvernement du Royaume-Uni ont été relativement peu couronnés de succès. Son appui sur les assurances diplomatiques a été critiqué par les Nations Unies, rejeté au Conseil de l'Europe, et dénoncé au sein même du parlement britannique. L'opposition de nombreux acteurs internationaux et des échecs de taille devant les tribunaux indiquent qu'une masse critique d'experts et d'autorités considèrent les assurances négociées par le gouvernement du Royaume-Uni comme une garantie inefficace contre la torture.

Il existe des raisons plus générales au plan moral, politique et de la sécurité nationale d'être préoccupé par la promotion que fait le Royaume-Uni des assurances diplomatiques contre la torture. Le gouvernement britannique se présente lui-même comme un leader dans l'effort global pour éradiquer la torture, à travers des actions comme sa ratification précoce du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture, et sa campagne pour que d'autres gouvernements fassent de même. Mais la campagne acharnée du gouvernement pour voir les « expulsions avec assurances diplomatiques » acceptées dans toute l'Europe reflète une attitude plus ambivalente envers la torture. Cette ambivalence adresse le mauvais message à un moment où la protection contre la torture a été mise à mal dans de nombreuses parties du monde.

La politique du gouvernement britannique des « expulsions avec assurances diplomatiques » est également contre-productive sur son territoire. Depuis les attentats de juillet 2005 à Londres, la lutte contre la radicalisation et le recrutement est au cœur de la stratégie antiterroriste du Royaume-Uni. Quel que soit le prétendu avantage de mesures antiterroristes comme les assurances diplomatiques, en violant les droits humains dans le principe et dans la pratique il est clair qu'elles ébranlent la légitimité morale du Royaume-Uni sur son territoire et à l'étranger, portant atteinte à sa capacité de remporter la bataille des idées, qui est décisive pour une réussite à long terme dans la lutte contre le terrorisme.

## Recommandations

### Au gouvernement du Royaume-Uni

- Réaffirmer le caractère absolu de l'obligation au regard du droit international de ne pas expulser, renvoyer, extraditer ou de toute autre façon transférer une personne vers un pays ou un lieu où existent des motifs substantiels de penser que cette personne pourrait être en danger d'être soumise à la torture ou à des peines ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants.
- Arrêter immédiatement toutes les tentatives pour transférer des étrangers soupçonnés de terrorisme et de menace à la sécurité nationale qui courent le risque de la torture et de mauvais traitements à leur retour, en s'appuyant sur des « assurances diplomatiques » données par des pays ayant des bilans avérés de pratique de telles exactions, que ces promesses non contraignantes soient formalisées ou non dans des « protocoles d'entente ».
- Abandonner immédiatement les tentatives pour faire expulser vers leurs pays d'origine les ressortissants algériens et jordanien dont les affaires sont en instance à la Chambre des Lords en s'appuyant sur des assurances fournies par leurs gouvernements respectifs qu'ils ne subiront pas à leur retour la torture et des mauvais traitements interdits.
- Reconnaître publiquement que les mesures antiterroristes qui violent des droits fondamentaux —telles que les mesures qui violent l'interdiction de la torture et les retours vers un risque de torture— peuvent aliéner les communautés affectées et entraver les efforts du gouvernement pour endiguer la radicalisation et le recrutement terroriste.
- Arrêter de chercher à inscrire dans les lois et la pratique régionales et internationales le recours aux assurances diplomatiques contre la torture et les mauvais traitements interdits, dans le but de faciliter le transfert d'étrangers soupçonnés de terrorisme vers des lieux où ils courent le risque de telles exactions.
- Annuler l'intervention à la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ramzy c. Pays-Bas* et arrêter toute tentative d'affaiblir l'interdiction absolue des renvois vers des pays présentant des risques de torture et de mauvais traitements interdits.

## Au parlement britannique

- Poursuivre l'observation minutieuse, et les critiques en découlant, de la politique du gouvernement sur les « expulsions avec assurances diplomatiques » décrite dans les rapports de la Commission mixte sur les droits de l'homme du parlement britannique et du Comité des Affaires étrangères de la Chambre des communes.
- Demander au gouvernement, en particulier au ministre de l'Intérieur, au ministre des Affaires étrangères et au Premier Ministre, d'exposer et d'expliquer la politique et les efforts britanniques dans les assemblées internationales pour encourager les assurances diplomatiques contre la torture, notamment à l'Union européenne, et les interventions juridiques à la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires comme *Ramzy c. Pays-Bas* et *Saadi c. Italie*.
- Demander au ministère britannique des Affaires étrangères de fournir des renseignements sur le coût des interventions du Royaume-Uni dans les affaires concernant des assurances diplomatiques, comme *Ramzy c. Pays-Bas* et *Saadi c. Italie*.

## Aux institutions concernées de l'Union européenne

- Refuser toutes les tentatives pour adopter une position commune ou tout autre déclaration officielle de politique sur le recours aux assurances diplomatiques contre la torture et les mauvais traitements pour le transfert d'étrangers soupçonnés de terrorisme et de menace à la sécurité nationale vers des pays où ils courent le risque de ces exactions.
- Affirmer que le recours aux assurances diplomatiques contre la torture et les mauvais traitements pour des transferts vers des pays où ces pratiques abusives sont courantes porte atteinte aux Lignes directrices de l'UE sur la torture.