



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2004, volume V
Editions Bruylant, Bruxelles

DECAUX Emmanuel , "La peine de mort, nouvel enjeu des relations internationales
", AFRI 2004, volume V

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/decaux2002.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LA PEINE DE MORT, NOUVEL ENJEU DES RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

EMMANUEL DECAUX (*)

La question de la peine de mort n'a été considérée que tout récemment comme une question relevant du droit et des relations internationales. Tout d'abord, d'un point de vue purement formel, il s'agissait d'une question relevant de l'ordre interne des différents Etats, maîtres de déterminer leur politique pénale et la hiérarchie des peines inscrites dans leurs codes. La notion de domaine réservé s'appliquait ainsi sans hésitation à ces « *affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat* », au sens de l'article 2 § 7 de la Charte (1). La notion d'« ordre public » interne n'a été utilisée qu'ultérieurement pour faire obstacle à cette compétence exclusive, dans les relations bilatérales de coopération pénale internationale, et en particulier en matière d'extradition. Mais, l'idée d'un ordre public international, remettant en cause la légitimité de la peine de mort lorsque cette peine était légalement établie dans un pays donné, est un phénomène beaucoup plus récent encore.

Quant au fond, les premiers instruments internationaux consacrés aux droits de l'Homme faisaient une place à la peine capitale. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la peine de mort a été prononcée par les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, comme par les juridictions internes. Au même moment les travaux préparatoires de la Déclaration universelle des droits de l'Homme montrent bien que la question de l'abolition n'était pas à l'ordre du jour. Paradoxalement, c'est le bloc soviétique qui plaidait pour l'abolition de la peine capitale en temps de paix (2), fort de l'exemple de l'URSS qui l'avait officiellement abolie en 1947. L'amendement soviétique à l'article 3 sur « le droit à la vie » fut écarté devant la 3^e Commission, par 21 voix contre 9 – dont Cuba, la République dominicaine et le Mexique, aux côtés du bloc soviétique – et 18 abstentions, le délégué britannique précisant que ce vote ne devait pas être considéré comme un vote pour ou contre la

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II).

(1) Cf. le cours général de Gaetano ARANGIO-RUIZ, « Le domaine réservé : l'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne », *RCADI*, tome 225, 1990, 484 p.

(2) William SCHABAS, *The abolition of the death penalty in International Law*, Grotius, Cambridge, 1993, 384 p. En septembre 2001, à l'initiative du professeur Schabas, l'*Irish Centre for Human Rights* et le Centre de recherche sur les droits de l'Homme et le droit humanitaire de l'Université Paris II ont organisé ensemble à Galway un très utile colloque sur « le droit international et l'abolition de la peine de mort ». Actes à paraître.

peine capitale (3). De même, René Cassin, tout en se déclarant personnellement contre la peine de mort, s'était opposé à la manœuvre de l'Union soviétique, et comme M. Roosevelt, préconisait de faire l'impasse sur la question dans le texte de la Déclaration.

Le débat de fond n'était donc pas clos. Pourtant, dans le cadre européen, le libellé de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme de 1950 consacre ce qui apparaît être une exception de plein droit sous le signe d'une complète neutralité juridique et morale : « *Le droit à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.* » Tout au plus cette double exigence de « légalité » de la peine prononcée par un « tribunal » – au plein sens de la Convention, c'est-à-dire, selon la jurisprudence, un tribunal indépendant et impartial, garant des droits de la défense – peut-elle écarter les exécutions sommaires ou extra-judiciaires... Mais d'une certaine manière, ces garanties de procédure ne font que renforcer la « légalité » de la peine et par conséquent sa légitimité au regard de la Convention.

La genèse beaucoup plus lente du Pacte international relatif aux droits civils et politiques traduira une étape importante dans le droit, en faisant au contraire apparaître la peine de mort comme un élément résiduel (4). Après avoir posé le principe du droit à la vie, en des termes très forts, l'article 6 du Pacte de 1966 vise en effet la situation particulière des Etats non abolitionnistes :

« 1. *Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.*

2. *Dans les pays où la peine de mort n'a pas été abolie, une sentence de mort ne peut être prononcée que pour les crimes les plus graves, conformément à la législation en vigueur au moment où le crime a été commis et qui ne doit pas être en contradiction avec les dispositions du présent Pacte (...) Cette peine ne peut être appliquée qu'en vertu d'un jugement définitif rendu par un tribunal compétent.* »

Ainsi, le Pacte se borne à prendre acte de la situation de certains Etats, pour mieux encadrer une pratique qui apparaît comme manifestement dérogatoire au principe du droit à la vie, en fixant des limites expresses – la mention des « *crimes les plus graves* », le principe de la légalité et celui de la non-rétroactivité des peines – mais aussi implicites, avec le renvoi aux autres dispositions de Pacte, notamment en matière de *due process of law* et de droit aux recours. Bien plus, l'article 6 vient fixer d'autres limites, non plus matérielles, mais personnelles, à la peine de mort, en précisant :

« 5. *Une sentence de mort ne peut être imposée pour des crimes commises par des personnes âgées de moins de 18 ans et ne peut être exécutée contre des femmes enceintes.* »

(3) UN Doc. A/C.3/SR.103, p. 12.

(4) W. SCHABAS, *op. cit.* et Marc BOSSUYT, *Guide to the travaux préparatoires of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Nijhoff, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1987, 851 p.

Un dernier alinéa plus général vient éclairer l'esprit de ces dispositions particulières, en concluant : « *aucune disposition du présent article ne peut être invoquée pour retarder ou pour empêcher l'abolition de la peine capitale par un Etat partie au présent Pacte* ». Autrement dit, loin de renforcer le régime juridique de la peine capitale en limitant ses excès et en « modérant » son application, le Pacte vise à aboutir à une abolition progressive. Cette tactique peut évidemment être discutée sur un plan moral – dans la mesure où la peine de mort est considérée en soi comme inacceptable, ce qui écarte toute demi-mesure – mais, sur le plan politique, elle a une vertu pédagogique, en plaçant les Etats non abolitionnistes sur la défensive et en multipliant les obstacles juridiques jusqu'à l'abolition complète.

De fait, l'évolution du droit international a pris plusieurs voies pour aboutir au même objectif final : l'abolition générale et universelle de la peine de mort. D'une part, la voie conventionnelle, avec une nouvelle génération de traités visant spécifiquement l'abolition de la peine capitale; d'autre part, la voie diplomatique, avec la multiplication des pressions collectives dans les différents fora internationaux; mais aussi, l'activisme judiciaire, à la croisée des deux précédentes, avec la visée de faire consacrer les évolutions en cours en tant que standards juridictionnels. Tous ces efforts trouvent un écho politique à travers la « diplomatie parlementaire » qui a pris récemment une importance symbolique en la matière.

L'ABOLITION PAR LA VOIE CONVENTIONNELLE

L'évolution interne des pays abolitionnistes s'est traduite, au cours des années quatre-vingt, par des initiatives diplomatiques visant à compléter les principaux instruments relatifs aux droits de l'Homme, par le biais de protocoles additionnels.

Le Protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'Homme

Le Protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'Homme, adopté le 28 avril 1983, consacre l'abolition de la peine de mort, « *en considérant que les développements intervenus dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe expriment une tendance générale en faveur de l'abolition de la peine de mort* ». Ce Protocole, dans son article 1^{er}, proclame « *l'abolition de la peine de mort* » (5) : « *la peine de mort est abolie. Nul ne peut être condamné à une telle peine ni exécuté* ». Toutefois, l'article 2 vise, là encore, la possibilité d'un régime résiduel, sous le titre « *peine de mort en temps de guerre* » : « *Un Etat peut prévoir dans sa législation la peine de mort pour des actes com-*

(5) Comme on le sait, les titres ont été ajoutés, lors de la rédaction du Protocole n° 11 entré en vigueur en 1998.

mis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre; une telle peine ne sera appliquée que dans les cas prévus par cette législation et conformément à ses dispositions ». Dans le même temps, l'article 3 précise qu'« aucune dérogation n'est autorisée aux dispositions du présent Protocole au titre de l'article 15 de la Convention ». De même, les réserves sont interdites.

L'adoption du Protocole n° 6 ne change pas la situation des Etats qui ont aboli la peine de mort dans le cadre interne, mais, par le biais d'un engagement international, il offre un verrou supplémentaire pour empêcher tout retour en arrière. Les débats internes qui ont eu lieu en France, notamment sur le plan parlementaire, à l'occasion de la ratification du Protocole, traduisent bien ces arrière-pensées (6). Il est significatif que d'autres Etats, comme le Royaume-Uni, tout en ayant aboli la peine de mort sur le plan législatif, se sont longtemps refusé à tout engagement international en la matière, qui remettrait en cause la souveraineté parlementaire : c'est seulement en janvier 1999 que le Royaume-Uni a signé le Protocole n° 6, pour le ratifier le 20 mai 1999. De même, la Belgique s'en est longtemps tenue à une abolition *de facto*, qui la mettait de plus en plus en porte-à-faux vis-à-vis des initiatives internationales présentées au nom des Douze, puis des Quinze : elle a attendu le 10 décembre 1998 pour ratifier le Protocole, qu'elle avait pourtant signé dès son adoption en 1983.

Toutes ces réticences ont entravé les Quinze dans la définition de principes communs, comme en témoigne la Déclaration relative à la peine de mort, qui, annexée au Traité d'Amsterdam, se borne, en référence au Protocole n° 6, à « noter » que « la peine de mort a été abolie dans la plupart des Etats membres de l'Union et n'a plus été appliquée dans aucun d'entre eux ». Au contraire, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée à Nice en décembre 2000, comporte une prise de position sans équivoque, avec son article 2§ 2 : « Nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté ». Ceci va bien au-delà de la lettre du Protocole n° 6 : désormais, les Quinze font bloc.

Parallèlement, une pression collective a été exercée de manière systématique depuis 1994 sur les nouveaux membres du Conseil de l'Europe, afin qu'ils prennent une position de principe en faveur de l'abolition, en signant le Protocole n° 6 et en déclarant un moratoire sur les exécutions. Ainsi, pour s'en tenir à un seul exemple, l'Assemblée parlementaire, en donnant un avis favorable à l'adhésion de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe, a demandé expressément à celle-ci, « de signer dans l'année et de ratifier dans les trois ans suivant son adhésion, le Protocole n° 6 (...) et de mettre en place un moratoire sur les exécutions prenant effet à partir du jour de l'adhé-

(6) Cf. notamment les positions de Gilbert GUILLAUME et de Pierre-Henri IMBERT, sur les règles de dénonciation du Protocole n° 6, in Louis-Edmond PETTITI/Emmanuel DECAUX/Pierre-Henri IMBERT (dir.), *La Convention européenne des droits de l'Homme*, Economica, Paris, 1999 (2^e éd), 1230 p.

sion » (7); de son côté, de manière plus vague, le Comité des ministres a pris acte des « engagements pris et des assurances pour leur mise en œuvre données par le Gouvernement russe dans ses contacts, tant avec le Comité des ministres qu'avec l'Assemblée parlementaire » (8); pour sa part, la Russie a signé le Protocole le 16 avril 1997, conformément à cet engagement, mais ne l'a pas encore ratifié, tout en respectant le moratoire. Le seul pays qui s'est trouvé en porte-à-faux par rapport à ses engagements est l'Ukraine qui, sous couvert d'un moratoire proclamé, continuait à pratiquer les exécutions clandestines à grande échelle. La menace d'une procédure d'expulsion du Conseil de l'Europe l'a amenée à régulariser la situation en ratifiant le Protocole le 4 avril 2000.

Le Protocole n° 6 a ainsi été ratifié par 39 Etats parties sur les 43 membres du Conseil de l'Europe, et signé par trois Etats : la Russie, depuis 1997, comme on l'a vu, et les deux derniers Etats membres, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, le 25 janvier 2001 (9). Ainsi, sur le plan juridique, trois situations sont donc désormais à considérer : celle du bloc des Etats parties au Protocole n° 6, celle des trois nouveaux membres qui pratiquent un moratoire sur les exécutions capitales, et enfin celle de la Turquie, qui est un « ancien » membre du Conseil de l'Europe et, à ce titre, n'a pas eu à souscrire un moratoire comme les nouveaux venus, mais se trouve de plus en plus isolée et fait l'objet de pressions diplomatiques et judiciaires redoublées (*cf. infra*). La Conférence des ministres des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, réunie à Rome en novembre 2000, à l'occasion du 50^e anniversaire de la Convention européenne, a fait un bilan de la situation pour fixer un nouvel objectif, sur la base d'une proposition suédoise :

« 12. Constatant que quelques Etats membres n'ont pas encore procédé à l'abolition de la peine de mort et à la ratification du Protocole n° 6 à la Convention,

13. Demande instamment que les Etats membres : ratifient, dans les plus brefs délais, s'ils ne l'ont pas encore fait, le Protocole n° 6 et, dans l'intervalle, respectent strictement les moratoires concernant les exécutions; s'abstiennent d'extrader ou d'expulser des individus vers des pays où ils courent un risque réel d'être condamnés à mort ou exécutés;

14. Invite : les Etats membres qui connaissent encore la peine de mort pour les actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre, à envisager de l'abolir; le Comité des ministres, à examiner la faisabilité d'un nouveau Protocole additionnel à la Convention, excluant la possibilité de maintenir la peine de mort pour les actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre » (10).

Ce nouveau chantier conventionnel – annonçant une nouvelle strate juridique, un Protocole n° 13 venant renforcer le Protocole n° 6 qui lui-même « complète » la Convention de 1950 – marque assez la volonté de transformer le continent européen en « un espace sans peine de mort ». La seule limite

(7) Avis n° 193, *Documents d'actualité internationale*, n° 7, 1996, p. 277.

(8) Res.(96)2 du 8 février 1996.

(9) STE n° 114, situation au 11 novembre 2001.

(10) CM (2000), 172, Partie 1.

est évidemment que ce débat porte sur les « exécutions judiciaires », prononcées dans le cadre de la loi en vigueur par un tribunal compétent, et laisse de côté la question des « exécutions extra-judiciaires », notamment dans des situations de crise, comme en Tchétchénie, et ce, malgré les efforts du Conseil de l'Europe sur le terrain.

Le Protocole relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort

Parallèlement à cette évolution régionale – qui trouve son pendant avec le Protocole additionnel à la Convention américaine des droits de l'Homme, adopté le 8 juin 1990 à Asunción – le deuxième Protocole au Pacte relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, a été adopté par l'Assemblée générale le 15 décembre 1989 et lie aujourd'hui 36 Etats (11). Le préambule du Protocole illustre bien la dynamique conventionnelle en œuvre : « *Convaincus que l'abolition de la peine de mort contribue à promouvoir la dignité humaine et le développement progressif des droits de l'Homme, (...) notant que l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques se réfère à l'abolition de la peine de mort en des termes qui suggèrent sans ambiguïté que l'abolition de cette peine est souhaitable; convaincus que toutes les mesures prises touchant l'abolition de la peine de mort doivent être considérées comme un progrès quant à la jouissance du droit à la vie* », les Etats se disent « *désireux de prendre, par le présent Protocole, l'engagement international d'abolir la peine de mort* ». Le Protocole lui-même n'autorise aucune réserve, « *en dehors de la réserve formulée lors de la ratification ou de l'adhésion et prévoyant l'abolition de la peine de mort en temps de guerre à la suite d'une condamnation pour un crime de caractère militaire, d'une gravité extrême, commis en temps de guerre* » (art. 2).

L'intérêt de ces dispositions est double : en tant qu'engagement conventionnel, le Protocole module une extension du contrôle exercé par le Comité des droits de l'Homme, à l'égard des Etats qui l'ont ratifié ; en même temps, il s'inscrit dans le droit des Nations Unies, comme un « fait accompli ». La genèse du Protocole a pourtant été particulièrement difficile et son adoption par l'Assemblée générale a donné lieu à un vote très partagé, avec 59 voix pour, 36 contre et 48 abstentions (12). Le faible nombre des ratifications ne fait que confirmer les réticences des Etats. Mais, dès la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme de 1993, la Déclaration et le programme d'action

(11) Situation au 11 novembre 2001, la dernière ratification étant celle de la Bosnie-Herzégovine déposée le 16 mars 2001. Parmi ces 36 Etats, 22 sont membres du Conseil de l'Europe et ont donc, sauf l'Azerbaïdjan, qui est lié par le Protocole des Nations Unies depuis 1999, ratifié les deux instruments. Mais certains Etats abolitionnistes restent dans l'expectative, comme la France, qui semble être arrêtée par des considérations constitutionnelles dans la mesure où le Protocole n° 2 ne prévoit pas de clause de dénonciation, contrairement à la lecture du Protocole n° 6 qui avait été faite par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 mai 1985 (cf. L. FAVOREU, *AFDI*, 1985, p. 868).

(12) Res.44/128. Cf. W. SCHABAS, *op. cit.*, p. 170.

de Vienne, sans le mentionner expressément mais en le visant dans une allusion transparente (à l'époque, en effet, seul le Pacte relatif aux droits civils et politiques comportait des protocoles), recommande « *de mener une action concertée en vue d'encourager et de faciliter la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme et des protocoles s'y rapportant adoptés dans le système des Nations Unies* », afin de « *les faire reconnaître universellement* » (13).

Les statuts des tribunaux internationaux pénaux

De même, lors de la création des deux tribunaux *ad hoc*, la question de la peine de mort s'agissant des pires « crimes internationaux », est écartée par principe. Il est sans doute difficile de fonder ce choix sur « *les vœux des Nations Unies exprimés par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/128 du 15 décembre 1989* » (14). Mais deux éléments ont semblé déterminants. Les initiatives prises par les Etats européens pour la création d'un tribunal *ad hoc*, notamment celles de la France, puis de l'Italie, ainsi que le rapport Corell-Türk dans le cadre de la CSCE, allaient toutes dans ce sens. Ainsi Alain Pellet, le rapporteur du comité français présidé par Pierre Truche, écrivait : « *le Comité est résolument opposé à la peine de mort; aussi abominables que soient les infractions, 'utiliser contre les terroristes la logique de mort qu'ils pratiquent sans merci, c'est pour une démocratie faire siennes les valeurs des terroristes'; seule reste donc la réclusion perpétuelle* » (15). Face à ces fermes convictions nationales, tout retour en arrière sur le plan international aurait risqué d'entraver la coopération pénale des Etats abolitionnistes avec le tribunal *ad hoc*. Par ailleurs, l'Organisation des Nations Unies elle-même se trouvait liée par les standards fixés sous ses auspices.

Le rapport du Secrétaire général précise ainsi « *que le Tribunal international ne devrait pas être habilité à imposer la peine de mort* » (16). Ce que traduit l'article 24 du Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, sur les « Peines » : « *la Chambre de première instance n'impose que des peines d'emprisonnement (...)* ». Comme on le sait, la résolution 827 créant le TPIY a été adoptée à l'unanimité par les 15 membres du Conseil de sécurité, dont les Etats-Unis et la Chine. La même question s'est posée pour le TPIR, dans un contexte juridique différent puisque le Rwanda réclamait lui-même le maintien de la peine de mort, mais il aurait été inconcevable de revenir sur le précédent du TPIY, en instaurant deux poids deux mesures selon les

(13) 2§ 4 : *Les Nations Unies et les droits de l'Homme (1945-1995)*, NU (Série Livre bleu), New York, 1995, 534 p.

(14) Karine LESCURE, *Le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie*, Montchrestien, Paris, 1994, p. 124.

(15) Cf. Peter KOVACS, in Hervé ASCENSIO/Emmanuel DECAUX/Alain PELLET (dir.), *Droit international pénal*, Pedone, Paris, 2000, p. 843.

(16) S/25704, § 112. *Basic Documents – Documents de référence*, TPIY, 1995.

continents (17)... C'est l'une des raisons qui expliquent le vote négatif du Rwanda, lequel siégeait à l'époque au Conseil de sécurité : la résolution 955 a ainsi été adoptée par 13 voix contre une, et l'abstention chinoise.

La question de principe s'est à nouveau posée sur le terrain conventionnel lors de la conférence de Rome sur le statut de la Cour pénale internationale. Selon l'article 77 du Statut sur les « Peines applicables » : « *la Cour peut prononcer contre une personne déclarée coupable d'un crime visé à l'article 5 du présent Statut l'une des peines suivantes : a) une peine d'emprisonnement à temps de trente ans au plus; b) une peine d'emprisonnement à perpétuité, si l'extrême gravité du crime et la situation personnelle du condamné le justifient* » (18).

Pourtant la victoire des abolitionnistes n'est pas complète et, sous le titre « *le Statut, l'application des peines par les Etats et le droit international* », un article 80 vient spécifier dans le corps même du traité que « *rien dans le présent chapitre du Statut n'affecte l'application par les Etats des peines que prévoit leur droit interne, ni l'application du droit des Etats qui ne prévoient pas les peines prévues dans le présent chapitre* ». Il s'agit plutôt d'une déclaration interprétative de la part du bloc des objecteurs persistants, – menés notamment par l'Egypte, la Jordanie, Singapour et la Malaisie –, venant miner la prétention des abolitionnistes de tirer une quelconque *opinio juris* de l'adoption quasi unanime du Statut. Là encore, l'argument de procédure tiré de l'indispensable coopération avec la Cour de la part des Etats abolitionnistes – qui seront sans doute également les premiers Etats parties – a été mis en avant, à défaut de l'argument de principe en faveur de l'abolition.

Ainsi, d'une certaine manière, les progrès du droit ne font qu'accentuer les résistances. Les traités qui s'accumulent sur le plan régional et dans le cadre universel ne font que convaincre les convaincus, qui abolissent ainsi la peine de mort, plutôt trois fois qu'une, tandis que les autres Etats invoquent de plus en plus leur souveraineté pour définir la politique pénale de leur choix et refusent de se laisser lier par des traités internationaux en la matière. C'est dire l'enjeu que constitue le droit déclaratoire, dans une tactique de contournement des blocages étatiques.

LA MULTIPLICATION DES PRESSIONS DIPLOMATIQUES

Dans le cadre de l'Union européenne

Le deuxième rapport annuel de l'Union européenne sur les droits de l'Homme, présenté par la présidence française en décembre 2000, fait une

(17) Même si cette position de principe crée un fossé entre la justice du Tribunal pénal international et la justice rwandaise locale, avec ses exécutions publiques.

(18) Cf. William BOURDON/Emmanuelle DUVERGER, *La Cour pénale internationale*, Le Seuil, Paris, 2000, 370 p.

large part à la question de l'abolition de la peine de mort : « *les Etats membres de l'UE sont tous d'avis que la peine de mort, irréversible, est une sanction particulièrement inhumaine. Par conséquent, l'UE s'y oppose dans tous les cas et elle est convenue d'œuvrer à l'abolition universelle de la peine de mort. Elle s'inquiète de ce que 87 Etats la maintiennent, bien que seule une minorité (une trentaine d'Etats) procède à des exécutions chaque année. Dans le cadre de son objectif d'abolition universelle, l'Union européenne a défini une série d'orientations pour déterminer les circonstances dans lesquelles elle devrait entreprendre des actions spécifiques et ciblées. Ces orientations prévoient que l'UE encouragera les pays à envisager d'adhérer au Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et aux instruments régionaux analogues, et soulèvera la question au sein des instances internationales* » (19).

Le rapport évoque de manière très précise les démarches bilatérales à entreprendre, conformément aux « *orientations pour la politique de l'UE à l'égard des pays tiers en ce qui concerne la peine de mort* », en prévoyant :

- « *l'évocation de ce sujet, s'il y a lieu, à l'occasion du dialogue politique avec ces pays;*
- *des démarches lorsqu'il y a menace de rétablissement de la peine de mort ou de cessation d'un moratoire officiel ou de facto;*
- *des démarches de soutien ou des déclarations publiques lorsqu'un pays prend des mesures allant dans le sens d'une abolition;*
- *des démarches individuelles lorsqu'il apparaît que les normes minimales en la matière sont violées, (...) ».*

Les « *orientations pour la politique de l'UE à l'égard des pays tiers en ce qui concerne l'abolition de la peine de mort* », qui figurent en annexe du rapport, développent ces différents points, en précisant notamment les douze « *normes minimales* », qui doivent être respectées. Ainsi, dans le cadre du « *dialogue politique* », la question a été évoquée lors des réunions semestrielles entre la « *troïka européenne* » et les Etats-Unis, à la veille de la session de la Commission des droits de l'Homme et de l'Assemblée générale de l'ONU. A côté du dialogue politique avec la Chine, le « *dialogue spécifique sur les droits de l'Homme* » a porté sur la peine de mort, notamment à l'occasion d'un « *séminaire juridique* » organisé à Lisbonne par la présidence portugaise en mai 2000. Comme le précise le dernier rapport annuel : « *le recours excessif à la peine de mort en Chine continue de préoccuper profondément l'UE. Cette préoccupation a été exprimée à plusieurs reprises dans le cadre du dialogue portant sur les droits de l'Homme. L'UE a instamment demandé aux autorités chinoises de veiller à ce que la Cour suprême du peuple examine tous les recours, et de lui fournir des précisions sur le nombre d'exécutions ainsi que d'autres renseignements sur le recours à la peine de mort* » (20).

(19) *Rapport*, p. 30. Pour plus de développements sur cette action diplomatique, cf. notre rapport au colloque de Galway, précité.

(20) *Rapport*, p. 32.

Qui plus est, les conclusions du Conseil « affaires générales » réuni à Bruxelles le 20 mars 2000, à la veille de la 56^e session de la Commission des droits de l'Homme, mettent l'accent sur le fait qu'« *en dépit des réformes récentes du cadre juridique chinois, les délits non violents, y compris ceux de nature économique, qui sont encore passibles de la peine de mort, ne peuvent guère relever de la définition des délits graves retenue par les autorités chinoises* » (21).

Dans le cadre des Nations Unies

Cette action diplomatique multiforme trouve son prolongement naturel sur le terrain multilatéral, notamment au sein de l'ONU. Depuis longtemps, des travaux techniques importants y sont menés, avec des « rapports quinquennaux », basés sur les questionnaires adressés aux Etats et complétés par les informations des Organisations internationales et des ONG. Les 5^e et 6^e rapports, rédigés par le professeur Roger Hood (22), comportent ainsi une évaluation de la situation, qui a le mérite d'être actualisée régulièrement. On pourrait également souhaiter que ces données officielles soient mieux connues. Pour s'en tenir à un seul exemple, pour la période des cinq années (1994-1998) couverte par le 6^e rapport, le Turkménistan arrive, avec 373 exécutions, à un pourcentage de 14,9 exécutions pour 1 million d'habitants, suivi par Singapour, avec 206 exécutions, soit 13,7 exécutions pour 1 million, loin devant – si l'on ose dire – la Chine avec ses 12 000 exécutions en cinq ans, soit 2 pour 1 million et les Etats-Unis avec 274 exécutions, soit 0,2 pour un million – dix fois moins qu'en Chine.

En données brutes, l'Iran avec 505 exécutions, l'Arabie, avec 465 exécutions et l'Ukraine avec 389 exécutions dépassaient également les Etats-Unis pour la période quinquennale considérée. Il est frappant de noter que les deux Etats participants à l'OSCE qui sont le Turkménistan et l'Ukraine ont dû reconsidérer leur position, sous la pression collective de leurs partenaires européens et devenir abolitionnistes, l'Ukraine ratifiant le Protocole n° 6 à compter du 1^{er} mai 2000, après avoir été menacée d'être expulsée du Conseil de l'Europe. Inversement, on voit assez bien se constituer un « front du refus » avec des Etats qui vont s'opposer à tous les efforts entrepris pour faire progresser la cause de l'abolition dans les enceintes de l'ONU.

Depuis cinq ans, le débat politique s'est porté sur ce front, avec un succès inégal. D'abord, dans le cadre de la *Commission des droits de l'Homme* – composé de 53 Etats qui constituent un véritable microcosme géopolitique des Nations Unies – où l'Union européenne a réussi à faire adopter chaque année, depuis cinq ans maintenant, une résolution sur la « question de la peine de mort ».

(21) *Rapport*, p. 130.

(22) Roger HOOD, *The Death Penalty : A World-wide Perspective*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

La première résolution a été adoptée en 1997 par 27 voix contre 11 – avec 14 abstentions dont celle du Royaume-Uni – non sans une bataille d'amendements, la Malaisie demandant un vote nominal (23). La Commission se dit « convaincue que l'abolition de la peine de mort contribue au renforcement de la dignité humaine et à l'élargissement progressif des droits fondamentaux ». Elle engage les Etats à ratifier le Protocole n° 2 et « prie instamment tous les Etats qui maintiennent la peine de mort de s'acquitter pleinement des obligations qu'ils ont contractées en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention relative aux droits de l'enfant, en particulier l'obligation de ne prononcer la peine de mort que pour les crimes les plus graves, de ne pas la prononcer dans le cas de personnes âgées de moins de 18 ans et dans le cas de femmes enceintes et de garantir le droit de solliciter la grâce ou la commutation de la peine ». En outre, passant des obligations tirées du droit conventionnel aux « standards » issus du droit déclaratoire, elle « engage tous les Etats qui maintiennent la peine de mort à observer les garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort énoncées à l'annexe de la résolution 1984/50 du Conseil économique et social ». Enfin, elle « engage tous les Etats qui n'ont pas encore aboli la peine de mort à limiter progressivement le nombre d'infractions qui emportent cette peine », avant de leur demander d'« envisager de suspendre les exécutions, en vue d'abolir définitivement la peine de mort ». On retrouve la même série de recommandations dans la résolution adoptée en 1998, par 26 voix contre 13, avec 12 abstentions, qui demande expressément aux Etats d'« instituer un moratoire sur les exécutions, en vue d'abolir définitivement la peine de mort » (24).

L'année suivante en 1999, un pas supplémentaire sera franchi, avec une rédaction encore plus ferme qui obtiendra l'appui de 30 voix contre 11, avec 12 abstentions. Depuis, l'Union européenne ne pourra que reprendre le langage déjà agréé, sans faire de nouveaux progrès de rédaction, tout en voyant son score s'éroder, au fil du renouvellement de la Commission. L'adoption de la résolution d'avril 1999 n'a pourtant pas été sans mal, ouvrant une crise sérieuse entre l'Union européenne et le Canada, pour la rédaction du paragraphe visant l'extradition. Dans sa rédaction finale, la résolution « prie les Etats qui ont reçu une demande d'extradition concernant une personne qui encourt la peine de mort de se réserver explicitement le droit de refuser l'extradition s'ils ne reçoivent pas des autorités compétentes de l'Etat demandeur les assurances concrètes que la peine capitale ne sera pas appliquée » (§ 5). D'autres dispositions nouvelles visent également indirectement les Etats-Unis, notamment lorsqu'il est demandé aux Etats « de satisfaire intégralement à leurs obligations internationales, en particulier celles qu'ils ont contractées en vertu de la Convention de Vienne sur les relations consulaires »

(23) Res.1997/12, 3 avril 1997.

(24) Res. 1998/8, 3 avril 1998.

et « *de n'exécuter aucune personne tant qu'une procédure juridique la concernant est en cours, au niveau international ou national* » (§ 3d) (25).

Sur le fond, les standards internationaux sont également précisés, lorsque la résolution prie les Etats qui maintiennent la peine de mort « *de s'acquitter pleinement des obligations qu'ils ont contractées en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention relative aux droits de l'enfant, en particulier l'obligation de ne prononcer la peine de mort que pour les crimes les plus graves et en vertu d'un jugement final rendu par un tribunal compétent, indépendant et impartial, de ne pas la prononcer dans le cas de personnes âgées de moins de 18 ans et dans le cas de femmes enceintes, et de garantir le droit à un procès équitable et le droit de solliciter la grâce ou la commutation de la peine* » (§ 3a). Ce faisant, la Commission explicite les garanties judiciaires prévues par le Pacte, mais elle va plus loin sur le terrain normatif en demandant aux Etats « *de ne pas formuler, au titre de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de nouvelles réserves qui puissent être incompatibles avec l'objet et le but du Pacte, et de retirer toutes réserves de ce type qui pourraient exister, étant donné que l'article 6 du pacte consacre les règles minimales pour la protection du droit à la vie et les normes généralement acceptées dans ce domaine* » (§ 3c). Par ailleurs, allant au-delà des garanties minimales prévues par le Pacte, la Commission demande aux Etats de « *veiller à ce que la notion de 'crimes les plus graves' ne s'entende que des crimes intentionnels ayant des conséquences fatales ou extrêmement graves et à ce que la peine de mort ne soit pas imposée pour les délits financiers non violents et les actes non violents liés à la pratique religieuse ou à l'expression des convictions* » (§ 3b) et « *de ne pas imposer la peine de mort à des personnes atteintes d'une quelconque forme de maladie mentale, ni d'exécuter de telles personnes* » (§ 3e).

En 2000, le texte de la résolution parrainée par l'Union européenne sera quasiment identique, mais n'obtiendra plus que 27 voix contre 13, avec 12 abstentions (26). Il en sera de même en 2001, avec 27 voix contre 18 et 7 abstentions (27). L'initiative de l'Union européenne semble donc avoir atteint, au fil des années – et des renouvellements partiels de plus en plus aléatoires de la Commission – un point d'étiage, avec cette majorité absolue sans cesse menacée par un bloc d'Etats déterminés.

Cela est d'autant plus notable que, s'adressant le 30 mars 2001 à la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, le Président de la République française, Jacques Chirac, a fait de cette question une des priorités de son message : « *Sur la peine de mort aussi, nous devons progresser. Plus de 100 pays l'ont abolie, rejoints chaque année par trois ou quatre nouveaux Etats, à mesure que s'enracine la conviction qu'en aucun cas la mort ne peut constituer*

(25) Res.1999/61, 28 avril 1999.

(26) Res.2000/65 du 26 avril 2000.

(27) Res. 2001/68 du 25 avril 2001.

un acte de justice. En outre, nulle justice n'est infaillible et chaque exécution peut tuer un innocent. Et que dire des exécutions de mineurs ou de personnes souffrant de déficience mentale? J'en appelle à l'abolition universelle de la peine de mort, dont la première étape serait un moratoire général » (28).

Comme en réponse à ce vibrant plaidoyer, le délégué de Singapour s'est livré à une attaque en règle contre la tactique européenne qui serait une perte de temps pour la Commission : « *This year, the EU has once again submitted an almost identically the same draft resolution with only slight revisions for updating purposes. This means that for five consecutive years, the Commission of Human Rights has been asked to adopted identically the same draft resolution; and which it did adopt, at least for the past 4 years. (...) Is it because in their view, unless a draft resolution is adopted by consensus or unanimity, it would be devoid of political or moral standing? From the point of view of streamlining and rationalising the work of the commission, should it be purposeful for the Commission to adopt identically the same resolution year after year?* » Pour le distingué diplomate, le débat international est « épuisé », même s'il existe depuis la nuit des temps : « *my remarks are not intended to provoke a debate, but I would urge members of the Commission to consider their action against what we as members of the UN and of this institution, have strived to preserve the credibility and moral authority of the Commission in carrying out its role as a body to prevent massive and persistent violations of human rights, and not as an arbitrator in a debate which has captivated us ever since Cain slew Abel* » (29).

Le contexte est encore plus sensible dans le cadre de l'*Assemblée générale*. Pour avoir tenté de transformer son succès devant la Commission, au printemps 1999, avec un projet de résolution présenté à l'automne devant l'Assemblée générale, à l'initiative de la présidence finlandaise, l'Union européenne a dû faire marche arrière et retirer son texte, face aux amendements remettant en cause l'esprit de sa résolution et insistant sur la pleine souveraineté des Etats dans le choix de leur système pénal... Comme le note sobrement le rapport sur les droits de l'Homme de l'Union européenne, en rendant compte de la 54^e session de l'Assemblée générale : « *enfin l'UE a tenté pour la première fois de faire adopter une résolution sur la peine de mort reprenant les termes du texte adopté à son initiative à la Commission des droits de l'Homme. Malgré un soutien important (72 pays avaient coparrainé le projet) le projet européen de résolution s'est heurté à la ferme opposition des pays favorables au maintien de la peine de mort, déterminés à inclure dans le texte une série d'amendements qui l'auraient en partie vidé de sa portée. L'UE a donc décidé de ne pas poursuivre son initiative à l'Assemblée générale et de l'y suspendre pour le moment* » (30).

(28) *Documents d'actualité internationale*, La Documentation française, n° 11, juin 2001, p. 385.

(29) *Statement by the Singapore Delegation on the question of the death penalty*, 17 avril 2001.

(30) *Rapport*, p. 46.

LA DÉFINITION DE STANDARDS JURISPRUDENTIELS

A défaut d'une approche globale, à travers le droit déclaratoire qui trouve là aussi ses limites, l'accent va être mis sur le contentieux, avec la multiplication d'affaires, toutes de nature différente d'un point de vue technique – qu'il s'agisse du cadre juridique de référence ou de l'objet de la procédure – mais qui convergent pour mettre la peine de mort en procès.

La Cour européenne des droits de l'Homme

La Cour européenne des droits de l'Homme, avec le fameux arrêt Soering du 7 juillet 1989, marque un point de départ (31). A l'époque, la Grande-Bretagne n'avait pas ratifié le Protocole n° 6 et le droit applicable restait la Convention de 1950. En l'occurrence, seule une voix isolée s'est fait entendre pour considérer que la peine de mort, *as such*, était une violation de l'article 3 de la Convention. Mais la Cour a estimé que les modalités d'exécution dans l'Etat de Virginie, avec le syndrome du « couloir de la mort » étaient telles qu'elles relevaient des « *peines ou traitements inhumains ou dégradants* » prohibés par l'article 3. L'arrêt est d'autant plus intéressant qu'il concerne une procédure d'extradition et donc l'hypothèse d'une violation future commise dans un Etat tiers. Cette jurisprudence donne une dimension extra-territoriale aux standards européens. Elle interdit toute extradition ou toute expulsion vers un pays qui n'offre pas les garanties requises. Ce faisant, la Cour met en œuvre un ordre public européen, en empêchant un Etat membre de « rétablir » de manière indirecte la peine de mort. Bien plus, la ratification du Protocole n° 6 par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, renforce la norme de référence, puisque désormais c'est la peine de mort en soi qui est contraire à la Convention. Cette position de principe pèse de tout son poids en matière de coopération judiciaire avec les Etats-Unis, notamment dans la lutte commune contre le terrorisme qui est à l'ordre du jour, ou dans la mise en œuvre éventuelle du principe de subsidiarité prévu par le Statut de la Cour pénale internationale.

Reste une deuxième hypothèse pour la Cour européenne, avec la situation de la Turquie, le seul pays du Conseil de l'Europe à n'avoir pas signé le Protocole n° 6. La question est au cœur de l'affaire Ocalan, qui a déjà fait l'objet d'une série de décisions préliminaires. Dès le 30 novembre 1999, la Cour a demandé à la Turquie, au titre des mesures conservatoires, de surseoir à l'exécution en attendant que soit achevé l'examen de la requête. Le 14 décembre 2000, elle s'est prononcée sur la recevabilité. Comme le note Jérôme Benzimra-Hazan, « *le spectre de la 'peine de mort' est omniprésent dans cette affaire. Le requérant faisait valoir que la peine prononcée contre lui contrevenait, compte tenu de la 'pratique' de l'ensemble des Etats contractants,*

(31) Soering c. Royaume-Uni, arrêt du 7 juillet 1989, série A, n° 161.

à l'article 2 de la Convention (droit à la vie), et que la pendaison était en particulier, à raison des souffrances aiguës en résultant, un 'traitement inhumain', prohibé par l'article 3 de la Convention; il se disait aussi victime d'une discrimination contraire à l'article 14, compte tenu de la 'pratique claire' du Gouvernement turc, consistant, depuis 1984, à ne plus appliquer cette peine. La Cour européenne reviendra ainsi probablement sur l'articulation des articles 2 et 3 en ce qui concerne la peine de mort. Car, si la guerre ou le 'danger imminent de guerre' peut rendre possible l'application de la peine capitale, conformément à l'article 2 du Protocole n° 6, ces circonstances n'atténuent certes pas le caractère inhumain ou dégradant d'une peine au sens de l'article 3 de la Convention » (32).

Le Comité des droits de l'Homme

Au-delà de l'enjeu de fond, c'est le renforcement des garanties procédurales qui paraît essentiel, rejoignant les priorités des autres juridictions internationales appelées à se prononcer sur la question dans un contexte non abolitionniste. La comparaison avec les décisions « quasi jurisprudentielles » du Comité des droits de l'Homme marque bien le décalage dans le temps et dans l'espace. Devant se prononcer sur diverses communications contre le Canada visant des demandes d'extradition vers les États-Unis, le Comité des droits de l'Homme s'est écarté de la jurisprudence de la Cour européenne dans l'affaire Soering, alors même que le Canada était un État abolitionniste (33). La majorité du Comité a conclu à l'absence de violation, mais une forte minorité a regretté cette prise de position. Comme le précise Christine Chanet, le membre français du Comité, « le § 2 de l'article 6 sur lequel la majorité avait fondé son raisonnement ne concernait que les États n'ayant pas aboli la peine de mort et ne pouvait s'appliquer au Canada; l'extradition par ce dernier vers un pays où la peine de mort est encourue et pour un d'entre eux déjà prononcée était une manière de la réintroduire et ce de manière discriminatoire, à l'égard des seuls étrangers en violation de l'article 6§ 1 et de l'article 16 du Pacte. L'article 6 prévoit des conditions à respecter lorsque la peine de mort existe, il ne donne pas une autorisation d'avoir cette peine dans son arsenal juridique » (34).

S'agissant des pays non abolitionnistes, notamment dans la région caraïbe, le Comité a longtemps considéré que le syndrome du « couloir de la mort » ne constituait pas une violation du Pacte, quelle que soit sa durée. Après une décision du Conseil privé de la Chambre des lords, le Comité est revenu sur cette position avec l'affaire Pratt et Morgan c. Jamaïque, et s'est

(32) Cf. l'étude de Jérôme BENZIMRA-HAZAN, « L'affaire Ocalan devant la Cour européenne des droits de l'Homme, garanties du procès et peine de mort », *Droits fondamentaux*, vol. 1, 2001 : www.revue-df.org.

(33) Cf. NG c. Canada, 469/1991, constatations du 30 juin 1993, Kindler c. Canada, 470/1991, 5 novembre 1993 et Cox c. Canada, 539/1993, 31 octobre 1994.

(34) « Le Comité des droits de l'Homme et la peine de mort », in Emmanuel DECAUX (dir.), *Droit international et droit français, contentieux des droits de l'Homme*, ENM, 1998.

enfermé dans des distinguos assez spécieux sur les méthodes d'exécution capitale. Mais le Comité a eu le grand mérite de mettre l'accent sur le rôle crucial des garanties judiciaires en la matière, qu'il s'agisse des recours internes ou des recours internationaux, et notamment du « contrôle » effectué par le Comité lui-même. Le Comité a ainsi mis en relief des dispositions procédurales, négligées jusque-là, comme l'article 41 sur les « communications », et même la disposition du règlement intérieur sur les « mesures conservatoires ». Dans la situation limite – par définition irréversible – d'une exécution capitale, le Comité a affirmé sa pleine compétence...

La Cour internationale de justice

Mais c'est la Cour internationale de justice qui a été le plus loin sur ce terrain, par le biais de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. Plusieurs affaires récentes ont mis en cause la situation de détenus étrangers, condamnés puis exécutés, sans avoir bénéficié de l'assistance consulaire prévue par la Convention de 1963. Ce fut d'abord le cas de l'affaire Bréard, du nom d'un ressortissant paraguayen : une ordonnance du 9 avril 1998 prise à l'unanimité par la Cour resta sans effet et le condamné fut exécuté. Il en fut de même dans l'affaire LaGrand, au sujet cette fois des ressortissants allemands, avec une ordonnance elle aussi unanime, du 3 mars 1999. Mais alors que l'affaire Bréard, « devenue sans objet », s'était achevée par un désistement assez piteux du Paraguay, l'Allemagne, fortement ancrée dans son opposition de principe à la peine de mort, a voulu poursuivre la procédure jusqu'au bout (35) : ainsi, pour la première fois, la Cour a été amenée à affirmer que les mesures conservatoires qu'elle peut prononcer ont un caractère obligatoire pour l'Etat partie, et a souligné « *que le pouvoir d'indiquer des mesures conservatoires emporte la caractère obligatoire desdites mesures, dans la mesure où le pouvoir en question est fondé sur la nécessité, lorsque les circonstances l'exigent, de sauvegarder les droits des parties, tels que déterminés par la Cour dans son arrêt définitif, et d'éviter qu'il y soit porté préjudice. Prétendre que des mesures conservatoires indiquées en vertu de l'article 41 ne seraient pas obligatoires serait contraire à l'objet et au but de cette disposition* » (36). Dans la mesure où la Cour s'est prononcée sur le fond en reconnaissant la violation d'un « droit individuel », garanti par l'article 36 de la Convention de 1963, ce constat a une grande portée pour l'avenir.

(35) CIJ, arrêt du 27 juin 2001. Cf. C. SANTULLI, « Une administration internationale de la justice ? A propos des affaires Bréard et LaGrand », *AFDI* 1999, p. 101.

(36) CIJ, *id.*, § 102.

La Cour interaméricaine des droits de l'Homme

La Cour interaméricaine des droits de l'Homme saisie de la même question, selon la voie consultative – et par conséquent sous un angle abstrait – par le Pérou, a été plus loin, en considérant que la disposition pertinente de la Convention de 1963 ne consacrait pas seulement un « droit individuel », mais bien un « droit de l'homme », au sens que donne à cette notion la Convention américaine des droits de l'Homme. Ainsi, au terme de son raisonnement, la Cour interaméricaine a pu conclure que le défaut d'assistance consulaire est une atteinte aux garanties du *due process of law* consacrées à l'article 14 du pacte. Bien plus, « *in such circumstances, imposition of the death penalty is a violation of the right not to be 'arbitrarily' deprived of one's life, in the terms of the relevant provisions of the human rights treaties (...) with the juridical consequences inherent in a violation of this nature, i. e. those pertaining to the international responsibility of the State and the duty to make reparations* » (37).

Ces jurisprudences ne peuvent que renforcer le Comité des droits de l'Homme dans sa détermination à faire prévaloir ses compétences, notamment face aux Etats des Caraïbes qui ont remis en cause leur acceptation des recours individuels en matière de peine de mort... Il serait utile à cet égard que le comité prenne une position de principe sur le fond et actualise son observation générale n° 14 sur le droit à la vie de 1984, aujourd'hui quelque peu datée.

LA MOBILISATION DE LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

Ce débat juridique, pour technique qu'il soit, dépasse désormais les Etats. Les opinions publiques elles-mêmes sont concernées.

Les Assemblées parlementaires européennes

Une récente prise de position de l'*Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* met en cause les Etats observateurs, au premier rang desquels les Etats-Unis et le Japon. Dans une résolution adoptée le 25 juin 2001, l'Assemblée, d'une manière que l'on peut juger contre-productive – mais ce ne sera pas la première fois que l'APCE se trouve réduite à « manger son chapeau » – fixe un véritable ultimatum remettant en cause leur statut d'observateur « *si aucun progrès n'est constaté quant à l'application de la présente résolution d'ici le 1^{er} janvier 2003* » (38).

Dans le même temps, le 28 juin 2001, l'Assemblée a fait le bilan du « *respect des obligations et engagements de la Turquie* », en réclamant, entre autres,

(37) CIDH, O.C. du 1^{er} octobre 1999, p. 264, §.37 et p. 268, § 141.

(38) Res.1253 (2001). Cf. la directive n° 574 (2001) et la Rec. 1522 (2001) et doc. 9115.

« l'abolition de la peine de mort et la signature et la ratification du Protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'Homme » et en recommandant au Comité des ministres d'organiser en Turquie « un séminaire sur l'abolition de la peine de mort ». Ainsi, « en ce qui concerne le droit à la vie, l'Assemblée encourage la société turque à poursuivre et à conclure le débat en cours : aucune peine de mort ne doit être exécutée ; la peine de mort doit être abolie de jure et le Protocole n° 6 à la Convention européenne des droits de l'Homme doit être signé et ratifié » (39).

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE n'est pas en reste. Au moment où s'essouffent les réunions sur la mise en œuvre des engagements de la dimension humaine – qui concernent expressément la « question de l'abolition de la peine de mort » – l'Assemblée a relancé le débat sur la peine de mort, dans un contexte géopolitique où les Etats-Unis se trouvent isolés en mauvaise compagnie (40), en tournant le règle du consensus habituelle dans le cadre de l'OSCE. En 1999, lors de sa session annuelle de Saint-Petersbourg, l'Assemblée consacre pour la première fois à la peine de mort deux paragraphes de sa résolution générale. L'Assemblée :

« (104) Prie instamment les Etats participants de l'OSCE d'introduire dans leur législation, conformément au Protocole additionnel n° 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, élaboré dans le cadre du Conseil de l'Europe, un moratoire sur les exécutions avant la fin de ce millénaire et, à terme, l'abolition totale de la peine de mort ;

(105) Prie instamment le gouvernement de la Turquie de respecter la Convention européenne des droits de l'Homme et de commuer la peine de mort à laquelle a été condamné Abdullah Ocalan non pour donner à entendre que l'on reconnaît tant soit peu le terrorisme mais pour promouvoir la reconnaissance des droits des minorités en Turquie. »

Cette double formulation peut sembler particulièrement gauche sur le plan juridique et maladroit sur le terrain politique : comment invoquer le Protocole n° 6 à l'encontre d'Etats tiers et surtout pourquoi lui faire dire ce qu'il ne dit pas ? Quant au respect de la Convention par la Turquie, c'est à la Cour européenne des droits de l'Homme d'en décider, ce qui n'a rien à voir avec la « reconnaissance » (*sic*) du terrorisme, pas plus qu'avec celle des minorités. S'aventurant sur ce terrain, l'Assemblée ne fait que renforcer la confusion des esprits. L'année suivante, en 2000, à Bucarest, l'Assemblée se borne, plus prudemment, à l'essentiel, pour « invite[r] les Parlements des Etats participants de l'OSCE à abolir la peine de mort pour tous les crimes » (§ 119), dans le chapitre de sa résolution omnibus consacré à la dimension humaine.

Une nouvelle étape est franchie en juillet 2001, lors de la session annuelle tenue à Paris, avec l'adoption d'une résolution spécifique sur l'abolition de la peine de mort, ce qui traduit une évidente montée en puissance du débat. La résolution part du constat « que la peine de mort est une peine inhumaine

(39) Res.1256 (2001), § 16g. Cf. Rec. 1259 (2001) et doc. 9120.

(40) Cf. à ce sujet Roseline LETTERON, « L'universalité des droits de l'Homme : apparences et réalités », *Annuaire français de Relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 145-164.

et dégradante, un acte de torture inacceptable dans des Etats respectueux des droits de l'Homme ». « *Soucieuse d'obtenir dans les meilleurs délais l'abolition universelle de la peine de mort* », l'Assemblée demande un moratoire et préconise des mesures progressives qui présupposent là aussi que la peine de mort n'est pas encore hors la loi. L'Assemblée parlementaire :

« (17) *Encourage les Etats participants qui n'ont pas aboli la peine de mort à respecter les sauvegardes des droits de ceux qui font face à la peine de mort prescrites par l'ECOSOC de l'ONU;*

(18) *Prie instamment les Etats participants de se conformer au droit international interdisant d'infliger la peine de mort aux personnes âgées de moins de 18 ans au moment du crime et aux personnes mentalement handicapées et demande au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique de retirer sa réserve à l'article 6(5) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;*

(19) *Prie instamment les Etats participants qui ne l'ont pas encore fait de signer et de ratifier sans hésitation (sic) le 2^e Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;*

(20) *Demande aux parlements de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Fédération de Russie de ratifier le Protocole supplémentaire (sic) n° 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales; (...)*

(22) *Encourage en outre les activités des ONG en faveur de l'abolition de la peine de mort;*

(23) *Appelle les Etats membres qui n'ont pas aboli la peine de mort à le faire sans tarder.* »

Les ONG

Cette nouvelle dimension prise par la « diplomatie parlementaire » trouve son relais permanent auprès des ONG. Certaines grandes ONG ont fondé leur action depuis l'origine sur l'abolition de la peine de mort, comme Amnesty International ou la FIDH, d'autres actions sont des initiatives plus récentes, comme la réunion du premier « Congrès mondial contre la peine de mort », réunissant, les 21, 22 et 23 mai 2001 au siège du Parlement européen à Strasbourg, présidents de parlements nationaux – au premier rang desquels Raymond Forni, le président de l'Assemblée nationale française –, personnalités politiques et militants associatifs. Ainsi se forme une vaste coalition informelle, où organisations internationales, Etats, acteurs politiques et acteurs privés multiplient les appels, les messages, les campagnes de presse, les interventions politiques, les pressions... Pour mesurer l'évolution des esprits, il suffit d'évoquer le vingtième anniversaire de l'abolition de la peine de mort en France – dont Robert Badinter reste le symbole éloquent – qui a contribué à donner une nouvelle impulsion à cette mobilisation morale.