

---

# Advance Edited Version

Distr. générale  
12 février 2019

Original : français

---

Conseil des droits de l'homme  
Groupe de travail sur la détention arbitraire

## **Avis adoptés par le Groupe de travail sur la détention arbitraire à sa quatre-vingt-troisième session (19-23 novembre 2018)**

### **Avis n° 65/2018, concernant Ahmed Abdallah Mohamed Sambi (Comores)**

1. Le Groupe de travail sur la détention arbitraire a été créé par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1991/42. Son mandat a été précisé et renouvelé dans la résolution 1997/50 de la Commission. Conformément à la résolution 60/251 de l'Assemblée générale et à sa décision 1/102, le Conseil des droits de l'homme a repris le mandat de la Commission. Le Conseil a reconduit le mandat du Groupe de travail pour une nouvelle période de trois ans dans sa résolution 33/30.
2. Le 15 août 2018, conformément à ses méthodes de travail (A/HRC/36/38), le Groupe de travail a transmis au Gouvernement comorien une communication concernant Ahmed Abdallah Mohamed Sambi. Le Gouvernement n'a pas répondu à la communication. L'État n'est pas partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
3. Le Groupe de travail estime que la privation de liberté est arbitraire dans les cas suivants :
  - a) Lorsqu'il est manifestement impossible d'invoquer un quelconque fondement légal pour justifier la privation de liberté (comme dans le cas où une personne est maintenue en détention après avoir exécuté sa peine ou malgré l'adoption d'une loi d'amnistie qui lui serait applicable) (catégorie I) ;
  - b) Lorsque la privation de liberté résulte de l'exercice de droits ou de libertés garantis par les articles 7, 13, 14, 18, 19, 20 et 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et, en ce qui concerne les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par les articles 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 et 27 de cet instrument (catégorie II) ;
  - c) Lorsque l'inobservation, totale ou partielle, des normes internationales relatives au droit à un procès équitable, établies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les instruments internationaux pertinents acceptés par les États intéressés, est d'une gravité telle qu'elle rend la privation de liberté arbitraire (catégorie III) ;
  - d) Lorsque des demandeurs d'asile, des immigrants ou des réfugiés font l'objet d'une rétention administrative prolongée sans possibilité de contrôle ou de recours administratif ou juridictionnel (catégorie IV) ;
  - e) Lorsque la privation de liberté constitue une violation du droit international pour des raisons de discrimination fondée sur la naissance, l'origine nationale, ethnique ou sociale, la langue, la religion, la situation économique, l'opinion politique ou autre, le sexe, l'orientation sexuelle, le handicap ou toute autre situation, qui tend ou peut conduire à ignorer le principe de l'égalité des êtres humains (catégorie V).

## Informations reçues

### *Communication émanant de la source*

4. M. Sambu est né en 1958 à Moutsamoudou, aux Comores. M. Sambu a été le Président de cette République fédérale de 2006 à 2011.

#### a) Contexte politique

5. La source rapporte que, du 5 au 12 février 2018, se sont tenues à Moroni les premières assises nationales. Cet événement avait pour but de fixer les grandes orientations du pays grâce à une consultation des diverses composantes de la société comorienne. Ces assises ont toutefois été boycottées par les partis d'opposition, qui les ont qualifiées de « partisans ». Parmi les recommandations formulées à l'issue de cette consultation, figurait la possibilité d'un renouvellement du mandat présidentiel. Dans ce contexte, le 28 avril 2018, le Président actuel a annoncé lors d'une allocution radiotélévisée la tenue en juillet 2018 d'un référendum constitutionnel destiné à modifier l'organisation des pouvoirs publics, suivi d'une probable élection présidentielle anticipée dans le courant de l'année 2019, scrutin auquel l'actuel Président entend se présenter.

6. Selon la source, le Président comorien a également évoqué un transfert des pouvoirs de la Cour constitutionnelle à la Cour suprême, qui, de fait, avait pris effet deux jours plus tôt.

7. D'après la source, dans un communiqué portant sur la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle basée sur les recommandations adoptées lors des assises nationales, le Secrétariat général de l'Organisation des Nations Unies a exhorté toutes les parties prenantes à faire tout leur possible pour respecter l'état de droit, les droits de l'homme et les libertés individuelles.<sup>1</sup>

8. La source rapporte que M. Sambu a publiquement critiqué la décision du Président de suspendre la Cour constitutionnelle ainsi que la tenue d'un référendum portant sur une révision de la Constitution.

#### b) Placement en résidence surveillée

9. La source rapporte que le 18 mai 2018, M. Sambu a participé à la prière du vendredi à la mosquée de Moroni. À la fin de l'office religieux, les partisans de l'ancien Président se sont rassemblés autour de lui et ont scandé des slogans hostiles au Président en exercice. Le jour suivant, et à la suite de ce rassemblement, M. Sambu a été placé en résidence surveillée.

10. Selon la source, dans une note circulaire à l'attention des responsables de la sécurité et de l'ordre public datée du 19 mai 2018, le Ministère de l'intérieur a ordonné le placement de M. Sambu en résidence surveillée en raison de ses agissements des jours précédents et sous motif de préserver l'ordre et la sécurité publics. Cette décision se fondait sur une note datée de la veille interdisant strictement toute prédication inopinée dans les mosquées de Moroni par mesure de sécurité religieuse.

11. En outre, la source rapporte que le 22 mai 2018, la présidence a donné dans un communiqué de presse portant sur la situation administrative de l'ancien Président des explications contradictoires quant aux raisons et bases légales de sa privation de liberté. En effet, il était expliqué dans ce document que, d'une part, M. Sambu faisait l'objet d'une enquête pour des faits de détournement de fonds publics et ne souffrait d'aucune restriction de liberté ou d'assignation à résidence et que, d'autre part, les atteintes à l'ordre public provoquées par ses agissements imposaient, pour le maintien du bon ordre social, son placement en résidence surveillée.

---

<sup>1</sup> Organisation des Nations Unies, « Point de presse quotidien du Bureau du Porte-parole du Secrétaire général de l'ONU : 22 mai 2018 ». Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/press/fr/2018/dbf180522.doc.htm>.

## c) Caractère arbitraire de l'assignation à résidence de M. Sambu

12. La source rappelle d'abord que le Groupe de travail a estimé par le passé que sans préjuger du caractère arbitraire de la mesure, l'assignation à domicile pouvait être comparée à la privation de liberté en ce sens qu'elle se faisait dans un endroit fermé que la personne n'était pas autorisée à quitter (E/CN.4/1993/24, par. 20). Le Comité des droits de l'homme a également considéré dans son observation générale n° 35 (2014) sur la liberté et la sécurité de la personne que l'assignation à résidence constituait une forme de privation de liberté.

13. En outre, la source argue que la base légale de la détention de M. Sambu est une mesure administrative prise par le Ministère de l'intérieur rendue publique et notifiée à M. Sambu par la voie de la note circulaire du 19 mai 2018. Or, le Comité des droits de l'homme, dans son observation générale n° 35, a considéré que les mesures privatives de liberté pour raisons de sécurité, telles que la détention administrative, comportaient de graves risques de privation arbitraire de liberté et qu'une telle détention équivalait généralement à une détention arbitraire, étant donné que d'autres dispositifs efficaces, notamment le système de justice pénale, étaient disponibles pour faire face à la menace<sup>2</sup>. Le Comité a également ajouté ceci :

Si, dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, une menace immédiate, directe et inévitable est invoquée pour justifier la détention d'une personne considérée comme présentant une telle menace, la charge de la preuve incombe à l'État partie, qui doit montrer que la menace émane de l'individu visé et qu'aucune autre mesure ne peut être prise, et cette charge augmente avec la durée de la détention. L'État partie doit aussi montrer que la détention ne dure pas plus de temps qu'il n'est absolument nécessaire, que la durée totale de la détention possible est limitée et que les garanties prévues à l'article 9 [du Pacte] sont pleinement respectées dans tous les cas. Un réexamen rapide et régulier par un tribunal ou un autre organe répondant aux mêmes critères d'indépendance et d'impartialité que les organes judiciaires est nécessaire pour garantir le respect de ces conditions, de même que l'accès à un conseil indépendant, de préférence choisi par le détenu, et la communication au détenu, au minimum, de la nature des preuves sur lesquelles la décision est fondée.<sup>3</sup>

14. Dans le cas présent, la source allègue que la mesure privative de liberté à l'encontre de M. Sambu est une décision unilatérale de l'exécutif qui ne fait pas mention de ses droits, notamment de son droit à contester la légalité de son assignation à résidence. Il est à ce titre important de souligner que l'ensemble des documents publiés sur la privation de liberté de M. Sambu émanent soit du Ministère de l'intérieur (décision de placement en détention), soit de la présidence, montrant ainsi que la décision de placement est fondée sur une décision unilatérale de l'exécutif et a un fondement politique.

15. Enfin, selon la source, le Ministère de l'intérieur n'explique pas dans quelle mesure la privation de liberté de M. Sambu permet de réaliser l'objectif affiché dans ses notes d'assurer le respect de l'ordre et de la sécurité publics. En outre, les autorités n'apportent aucun élément tangible attestant de l'existence de raisons sérieuses de penser que les agissements de M. Sambu constituent une menace pour la sécurité et l'ordre public. La source argue donc que la mesure privative de liberté dont il est question ici visait avant toute chose à réprimer un leader de l'opposition politique au Président actuel et ne répondait donc pas à l'objectif de maintien de l'ordre public invoqué par les autorités.

## d) Privation de liberté résultant de l'exercice de droits et libertés fondamentales

16. La source ajoute que la privation de liberté de M. Sambu résulte directement de l'exercice de droits ou de libertés garantis aux articles 19 et 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux articles 19 et 21 du Pacte. En effet, cette mesure vise à l'empêcher d'exercer son droit à la liberté d'opinion et d'expression ainsi que son droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques à la suite de ses prises de position critiques vis-à-vis des réformes institutionnelles annoncées par l'exécutif, notamment lors de son apparition publique du 18 mai 2018. À ce sujet, le Ministre de l'intérieur a reproché par voie de presse à M. Sambu de se conduire comme un président en exercice, ajoutant qu'il devait

<sup>2</sup> Observation générale n° 35 (2014) sur la liberté et la sécurité de la personne, par. 15.

<sup>3</sup> Ibid.

savoir qu'il n'était pas le seul à avoir des militants et qu'aucune action de nature à perturber l'ordre public ne serait tolérée.

#### *Réponse du Gouvernement*

17. Le 15 août 2018, une communication relative aux allégations présentées ci-dessus a été envoyée au Gouvernement comorien. Le Groupe de travail, conformément à ses méthodes de travail, lui a accordé un délai de réponse jusqu'au 15 octobre. Le 14 novembre, le Groupe de travail a reçu une communication du Gouvernement dans laquelle celui-ci faisait référence à une demande de prorogation des délais en date du 18 octobre. Malheureusement, le Groupe de travail n'a pas de trace d'une telle demande. Quand bien même cette demande eut été reçue, il faut toutefois constater qu'elle l'eut été alors que les délais prescrits étaient déjà écoulés et ne pouvaient donc plus être prorogés. Conformément à une pratique bien établie, et en l'absence de circonstances exceptionnelles, le Groupe de travail considère dès lors que la réponse du Gouvernement n'est pas recevable.

#### **Examen**

18. Le Groupe de travail note que le Gouvernement, a indiqué dans sa réponse que l'assignation à résidence avait pris fin. Le Groupe de travail a la possibilité de classer l'affaire ou de rendre un avis sur le caractère arbitraire de la détention, conformément au paragraphe 17 a) de ses méthodes de travail. En l'espèce, compte tenu des circonstances, et malgré l'absence de réponse du Gouvernement dans les délais prescrits, le Groupe de travail a décidé de rendre le présent avis, conformément aux paragraphes 15 et 16 de ses méthodes de travail.

19. Pour déterminer si la privation de liberté de M. Sambu est arbitraire, le Groupe de travail tient compte des principes posés dans sa jurisprudence sur le traitement des questions de preuve. Lorsque la source établit une présomption de violation des règles internationales constitutive de détention arbitraire, la charge de la preuve incombe au Gouvernement dès lors que celui-ci décide de contester les allégations (voir A/HRC/19/57, par. 68). En l'espèce, le Gouvernement a décidé de ne pas contester les allégations à première vue crédibles formulées par la source.

20. La toute première question qui se pose pour le Groupe de travail est de déterminer si l'assignation à domicile constitue une privation de liberté. Depuis sa délibération en 1993 à ce sujet, le Groupe de travail considère qu'une telle assignation peut être comparée à la privation de liberté en ce sens qu'elle se fait dans un endroit fermé que la personne n'est pas autorisée à quitter (E/CN.4/1993/24, par. 20). Cette délibération a été suivie d'une jurisprudence constante du Groupe de travail<sup>4</sup>. Le Groupe de travail note que c'est le cas en l'espèce et qu'il peut donc procéder à une analyse pour déterminer si la détention était arbitraire.

21. La source relate que, le 18 mai 2018, à la fin d'un office religieux à la mosquée de Moroni, des partisans se sont rassemblés autour de M. Sambu, ancien Président des Comores et aujourd'hui opposant politique, et ont scandé des slogans hostiles au Président en exercice. C'est à la suite de cet événement que, le 19 mai, M. Sambu a été placé en résidence surveillée. L'assignation à résidence se fondait sur une décision datant du 18 mai stipulant que par mesure de sécurité religieuse, toute prédication inopinée dans les mosquées de Moroni était strictement interdite, et la justifiait en évoquant des raisons d'ordre et de sécurité publics. Le Gouvernement, dans sa réponse tardive, confirme ce fait en justifiant la mesure prise par le risque de trouble de l'ordre public qu'il percevait et en se félicitant que la mesure ait atteint ses objectifs.

22. Or, le Groupe de travail note que la source fait état d'un simple rassemblement de partisans autour de M. Sambu, et il n'est pas certain que l'assignation à domicile était une mesure nécessaire et proportionnelle. En effet, il s'agit d'une mesure administrative sans

<sup>4</sup> Voir les décisions nos 21/1992 et 41/1993 et les avis nos 4/2001, 11/2001, 11/2005, 18/2005, 47/2006, 13/2007, par. 24, 12/2010, 30/2012, 39/2013 et 37/2018, par. 25.

aucun encadrement judiciaire, en violation de l'article 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

23. De surcroît, en l'absence de toute autre explication substantielle de la part du Gouvernement, le Groupe de travail considère qu'il n'existe pas de faits concrets justifiant l'assignation à domicile, le Gouvernement ne pouvant reprocher à M. Sambu sa seule présence lors du rassemblement de partisans devant la mosquée. Ainsi, l'assignation à domicile de M. Sambu va à l'encontre l'article 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en vertu duquel nul ne peut être arrêté arbitrairement.

24. Par ailleurs, M. Sambu n'aurait pas été présenté à un juge pour lui offrir l'opportunité de contester la légalité de sa privation de liberté, en violation de l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

25. Pour ces raisons, la privation de liberté en la présente espèce manque de base légale et est arbitraire au sens de la catégorie I.

26. Le Groupe de travail rappelle que le droit d'avoir des opinions, y compris des opinions critiques vis-à-vis de la politique officielle du gouvernement, et de les exprimer, est protégé par le droit international des droits de l'homme. En privant M. Sambu de liberté pour tenter de l'empêcher d'exprimer une opinion politique critique, le Gouvernement comorien contrevient au droit à la liberté d'opinion, d'expression et d'association pacifique, violant ainsi les articles 19 et 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

27. Le Groupe de travail relève qu'aucune des limitations au droit à la liberté d'expression prévues au paragraphe 2 de l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme n'est présente en l'espèce. Le Groupe de travail estime qu'en l'absence de justification conforme à cette disposition, l'assignation à résidence de M. Sambu est arbitraire au titre de la catégorie II.

### **Dispositif**

28. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe de travail rend l'avis suivant :

La privation de liberté de Ahmed Abdallah Mohamed Sambu est arbitraire en ce qu'elle est contraire aux articles 9, 10, 19 et 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et relève des catégories I et II des méthodes de travail du groupe.

29. Le Groupe de travail demande au Gouvernement comorien de prendre les mesures qui s'imposent pour remédier sans tarder à la situation de M. Sambu et la rendre compatible avec les normes internationales applicables, notamment celles énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, et l'encourage à ratifier le Pacte.

30. Le Groupe de travail estime que, compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce, la mesure appropriée consisterait à accorder à M. Sambu le droit d'obtenir réparation, notamment sous la forme d'une indemnisation et d'une garantie de non-répétition.

31. Le Groupe de travail demande instamment au Gouvernement de veiller à ce qu'une enquête approfondie et indépendante soit menée sur les circonstances de la privation arbitraire de liberté de M. Sambu, et de prendre les mesures qui s'imposent contre les responsables de la violation de ses droits.

32. Le Groupe de travail demande au Gouvernement d'user de tous les moyens à sa disposition pour diffuser le présent avis aussi largement que possible.

### **Procédure de suivi**

33. Conformément au paragraphe 20 de ses méthodes de travail, le Groupe de travail prie la source et le Gouvernement de l'informer de toutes mesures prises pour appliquer les recommandations formulées dans le présent avis, et notamment de lui faire savoir :

a) Si M. Sambu a obtenu réparation, notamment sous la forme d'une indemnisation ;

b) Si la violation des droits de M. Sambu a fait l'objet d'une enquête et, le cas échéant, quelle a été l'issue de celle-ci ;

c) Si le Gouvernement comorien a modifié sa législation ou sa pratique afin de les rendre conformes aux obligations mises à sa charge par le droit international, dans le droit fil du présent avis ;

d) Si d'autres mesures ont été prises en vue de donner suite au présent avis.

34. Le Gouvernement est invité à informer le Groupe de travail de toute difficulté rencontrée dans l'application des recommandations formulées dans le présent avis et à lui faire savoir s'il a besoin qu'une assistance technique supplémentaire lui soit fournie, par exemple dans le cadre d'une visite du Groupe de travail.

35. Le Groupe de travail prie la source et le Gouvernement de lui fournir les informations demandées dans les six mois suivant la communication du présent avis. Il se réserve néanmoins le droit de prendre des mesures de suivi si de nouvelles informations préoccupantes concernant l'affaire sont portées à son attention. Cela lui permettra de faire savoir au Conseil des droits de l'homme si des progrès ont été accomplis dans l'application de ses recommandations ou si, au contraire, rien n'a été fait en ce sens.

36. Le Groupe de travail rappelle que le Conseil des droits de l'homme a engagé tous les États à coopérer avec lui et les a priés de tenir compte de ses avis, de faire le nécessaire pour remédier à la situation de toutes personnes arbitrairement privées de liberté et de l'informer des mesures prises à cette fin<sup>5</sup>.

[Adopté le 19 novembre 2018]

---

<sup>5</sup> Voir la résolution 33/30 du Conseil des droits de l'homme, par. 3 et 7.