



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

134^{ème} Assemblée de l'UIP

Lusaka (Zambie), 19 - 23 mars 2016



Conseil directeur
Point 12b)

CL/198/12b)-R.2
18 mars 2016

Comité des droits de l'homme des parlementaires

Rapport sur la mission en Mongolie 16-19 septembre 2015

MON01 - Zorig Sanjasuuren

Résumé

Une délégation du Comité des droits de l'homme des parlementaires a effectué une mission en Mongolie du 16 au 19 septembre 2015, afin de recueillir des renseignements de première main sur l'état d'avancement de l'enquête visant à élucider le meurtre de M. Zorig Sanjasuuren (ci-après, « M. Zorig »). Considéré par beaucoup comme le père du mouvement démocratique en Mongolie dans les années 1990, M. Zorig était parlementaire et Ministre du développement de l'infrastructure par intérim lors de son assassinat, le 2 octobre 1998. Si, depuis 17 ans, l'enquête n'a jamais cessé, aucun coupable n'a pour l'heure été désigné et la procédure est demeurée secrète.

La délégation estime que seuls des progrès tangibles et une enquête transparente sauraient effectivement démontrer que les autorités ont aujourd'hui encore une volonté politique manifeste d'identifier les auteurs de l'assassinat de Zorig Sanjasuuren. Il convient donc d'imprimer de manière urgente un nouvel élan à l'enquête, pour faire la lumière sur ce que l'on estime généralement avoir été un assassinat politique. Par ailleurs, la délégation estime qu'il est tout aussi indispensable de faire preuve de plus de transparence et d'assurer une communication régulière sur l'état d'avancement de l'enquête, à l'intention non seulement de l'UIP et de la famille de M. Zorig, mais aussi du peuple mongol tout entier, pour rétablir la confiance dans l'enquête.

La délégation appelle les autorités mongoles à redoubler d'efforts pour élucider cette affaire, ainsi que pour lever le secret d'Etat qui pèse sur l'enquête et commencer de communiquer à son propos, afin que la population ait le sentiment que les autorités prennent effectivement les mesures qui s'imposent. Enfin, la délégation prie instamment le Grand Khoural d'Etat, et plus particulièrement sa sous-commission spéciale de surveillance, de continuer de suivre l'affaire et de prendre toutes les initiatives voulues à cet effet.

Genève, le 17 décembre 2015

F

Table des matières

A.	Contexte et déroulement de la mission	3
B.	Exposé du cas	4
C.	Renseignements recueillis à l'occasion de la mission.....	5
D.	Observations et recommandations	15
E.	Observations communiquées par les plaignants.....	16

A. Contexte et déroulement de la mission

1. Contexte

1. Lors de la 132^{ème} Assemblée de l'UIP (Hanoï, avril 2015), le Conseil directeur a noté avec satisfaction que le Grand Khoural d'Etat s'était déclaré favorable à une mission d'une délégation du Comité des droits de l'homme des parlementaires (ci-après, le « Comité ») et avait demandé au Secrétaire général de prendre les dispositions nécessaires pour que la mission ait lieu. Le Grand Khoural d'Etat avait de plus recommandé que la délégation du Comité soit accompagnée d'un expert de police scientifique et technique étranger. Par lettre datée du 6 mai 2015, le Vice-Président du Grand Khoural d'Etat et Président du Comité exécutif du groupe interparlementaire mongol a confirmé la volonté des autorités parlementaires de Mongolie de faciliter la mission de la délégation. En dépit d'efforts conséquents déployés par le secrétariat de l'UIP, il n'a cependant pas été possible d'adjoindre à la délégation un expert de police scientifique et technique, les autorités mongoles n'ayant pas précisé, en amont de la mission, la nature des difficultés techniques auxquelles se heurtait l'enquête, ni le type d'expert requis.

2. Déroulement de la mission

2. La mission s'est déroulée du 16 au 19 septembre 2015. Elle était conduite par Mme Kiener-Nellen, membre du Comité et membre du Conseil national suisse, avec l'assistance de Mme Gaëlle Laroque, chargée de programme des droits de l'homme et juriste du Secrétariat de l'UIP. L'objectif principal en était de mieux comprendre l'état d'avancement de l'enquête, près de 17 ans après l'assassinat de M. Zorig Sanjasuuren (ci-après, « M. Zorig »), ainsi que les défis auxquels les enquêteurs demeurent confrontés, notamment dans le domaine des preuves scientifiques et techniques.

3. La délégation souhaite tout d'abord remercier les autorités mongoles, et tout particulièrement les Président et Vice-Président du Grand Khoural d'Etat, le procureur adjoint chargé de l'enquête et le Ministre de la justice, pour leur coopération et leur ouverture au dialogue. Au cours de son séjour à Ulaanbaatar, la délégation a pu rencontrer toutes les autorités et personnes qu'elle souhaitait, à l'exception de M. S. Byambatsogt, parlementaire, Président du groupe parlementaire du Parti du Peuple mongol, qui n'était pas disponible. La délégation a rencontré des représentants des autorités parlementaires, exécutives et judiciaires, ainsi que des parlementaires, des membres de partis politiques, des représentants des services de police, des représentants d'organisations de défense des droits de l'homme, des parents de la victime et des diplomates :

- Autorités parlementaires
 - M. Z. Enkhbold, Président du Grand Khoural d'Etat
 - M. R. Gonchigdorj, Vice-Président du Grand Khoural d'Etat, Président du Comité exécutif du groupe interparlementaire mongol
 - M. G. Batkhuu, Président de la sous-commission spéciale de surveillance
- Autorités exécutives
 - M. D. Dorligjav, Ministre de la justice
- Autorités judiciaires
 - M. G. Erdenebat, chef du groupe de travail chargé de l'enquête, procureur général adjoint, et deux enquêteurs principaux travaillant pour la police et l'agence centrale du renseignement
- Commission nationale des droits de l'homme
 - M. J. Byambadorj, Président de la Commission nationale des droits de l'homme
 - Mme E. Tuul, membre du secrétariat de la Commission
- Partis politiques/groupes politiques parlementaires et parlementaires
 - M. B. Garamgaibaatar, parlementaire, Président du groupe parlementaire du Parti démocratique

- M. N. Battserereg, parlementaire, Président du groupe parlementaire de la coalition « Justice » des partis PRPM-PDNM
 - M. B. Javkhan, attaché du groupe parlementaire du Parti démocratique
 - M. N. Enkhbold, parlementaire
 - Mme M. Batchimeg, parlementaire
 - Parents et amis de M. Zorig
 - Mme S. Oyun, soeur de M. Zorig et parlementaire
 - M. S. Bayara, frère de M. Zorig
 - Mme L. Enkhsaikhan, avocate de la famille
 - Ambassades étrangères
 - S.E. M. Gerhard Thiedemann, Ambassadeur d'Allemagne
 - S.E. M. Takenori Shimizu, Ambassadeur du Japon
 - M. Raphaël Droszewski, Premier secrétaire, Ambassade de France
 - ONG spécialisées dans les droits de l'homme
 - Mme Melanie Lindberg, Asia Foundation
 - Mme D. Sukhgerel, Oyu Tolgoi Watch,
 - Mme V. Udval, ONG Recherche et Développement juridiques (et ancienne Secrétaire d'état à la justice)
 - Mme H. Hulan, ancienne parlementaire et responsable du développement d'un OMD 9 de bonne gouvernance pour la Mongolie
 - M. L. Sumati, Fondation Sant Maral, organisme de sondages
 - Autres
 - M. R. Badamdandin, ancien parlementaire et ancien président du groupe de travail parlementaire qui avait suivi l'affaire en 1999, membre du conseil de la Fondation Zorig
 - M. Den Barsboldt, artiste, proche de M. Zorig
4. La délégation souhaite par ailleurs exprimer sa reconnaissance au secrétariat du groupe mongol de l'UIP, qui a assuré le bon déroulement logistique de la mission, ainsi qu'à Mme Oyundari, du bureau ASEM du Ministère des affaires étrangères, pour ses services d'interprétation.

B. Exposé du cas

5. Considéré par beaucoup comme le père du mouvement démocratique en Mongolie dans les années 1990, M. Zorig Sanjasuuren (ci-après, « M. Zorig »), qui était parlementaire et Ministre du développement de l'infrastructure par intérim, a été assassiné le 2 octobre 1998. La Mongolie traversait alors une période de troubles, après l'éclatement de la coalition au pouvoir, et des négociations étaient en cours pour choisir un nouveau Premier ministre. Au moment de son assassinat, M. Zorig était en lice pour ce poste. Depuis lors, d'aucuns ont exprimé la crainte que l'assassinat n'ait eu un mobile politique, encore que d'autres pistes aient également été envisagées, et n'aient jamais été officiellement abandonnées.

6. Le Comité des droits de l'homme des parlementaires est saisi de cette affaire depuis octobre 2000. Il a effectué une première mission d'information sur place en 2001. A l'époque, les autorités mongoles faisaient preuve d'optimisme quant aux chances de succès de l'enquête, et ce en dépit d'erreurs commises au départ. Elles disaient disposer de beaucoup d'éléments de preuve et signalaient que de nombreuses pistes étaient encore en cours de vérification. Un groupe de travail et une commission parlementaire de surveillance suivent l'enquête judiciaire depuis pratiquement 17 ans. Les autorités mongoles ont à maintes reprises affirmé ne vouloir ménager aucun effort pour identifier les assassins et les traduire en justice. Or, à ce jour, aucun coupable n'a été désigné et l'impunité persiste. De plus, on ne sait quasiment rien de l'enquête, l'affaire ayant été classée « secret d'Etat ».

7. Le Comité n'a cessé de prier les autorités mongoles de veiller à ce que l'assassinat de M. Zorig ne demeure pas impuni. Il les a encouragées à poursuivre l'enquête avec une énergie renouvelée et a facilité l'obtention d'une assistance technique et scientifique internationale. Il a soumis le dossier au Conseil directeur de l'UIP pour la première fois en 2001. Depuis cette date, 46 décisions ont été adoptées sur le dossier au total, les plus récentes en date de mars et octobre 2015.

C. Renseignements recueillis à l'occasion de la mission

1. Etat d'avancement de l'enquête

8. La délégation a pu s'entretenir longuement avec le procureur général adjoint – qui préside le groupe de travail chargé de l'enquête judiciaire – ainsi qu'avec deux officiers supérieurs de la police et du renseignement figurant parmi les enquêteurs principaux de ce groupe. Malgré les contraintes liées au caractère confidentiel de l'enquête, les interlocuteurs de la délégation ont apporté des réponses ouvertes et constructives aux questions qui leur étaient posées et la délégation s'est félicitée de leur volonté de dialogue. La délégation a également eu un entretien utile avec le Ministre de la justice qui, lorsqu'il était procureur général, avait été chargé de l'enquête.

9. Ces interlocuteurs ont confirmé que le groupe de travail chargé de suivre l'enquête judiciaire avait été mis en place au lendemain même de l'assassinat et qu'il n'avait jamais cessé ses activités au cours des 17 années écoulées depuis lors. Ses membres et sa direction ont fait l'objet de renouvellements répétés, dont le dernier était intervenu en décembre 2013 et, à chaque fois, la nouvelle équipe avait entamé un nouvel examen du dossier d'enquête. La délégation a appris que le groupe de travail est actuellement composé de neuf membres issus de la police, de l'agence centrale du renseignement et du bureau du procureur, qui travaillent tous à temps plein sous la direction et l'autorité du procureur général adjoint. Ce dernier a signalé qu'il faisait périodiquement rapport sur l'état d'avancement de l'enquête au procureur général et au Conseil national de sécurité.

10. La délégation a pu vérifier qu'une enquête judiciaire était encore en cours, bien qu'aucun suspect n'ait à ce jour été inculpé. Le procureur général adjoint a déclaré que, depuis sa prise de fonction, il avait intensifié l'enquête et fait de l'élucidation de l'affaire et de sa conclusion sa priorité absolue. Il a affirmé n'avoir subi aucune pression politique dans son travail. Il a expliqué que le groupe de travail chargé de suivre l'enquête avait continué d'explorer toutes les pistes et d'étudier tous les suspects, mais avait vu ses efforts entravés par les erreurs initiales commises dans l'enquête, ainsi que par la réaffectation fréquente des enquêteurs membres du groupe de travail. Cet avis était partagé par le Ministre de la justice.

11. La plupart des interlocuteurs de la délégation ont rapporté que le sentiment général, parmi la population mongole, était que M. Zorig avait été tué pour des raisons politiques, et par des tueurs à gages, très vraisemblablement parce qu'il était sur le point d'être nommé Premier ministre¹. Cette hypothèse n'a cependant toujours pas été prouvée et le groupe de travail semble continuer d'explorer d'autres pistes et d'autres mobiles.

12. La délégation n'a pas été en mesure d'évaluer ni les progrès réalisés dans l'enquête ces dernières années, ni son calendrier pour les mois à venir, en raison du caractère extrêmement confidentiel de la procédure. Pour des raisons analogues, la délégation n'a pas été à même de déterminer quels faits, pistes ou hypothèses avaient pu être éliminés par le groupe de travail au cours des 17 dernières années, ni quelle était la théorie la plus plausible retenue à ce jour. Tant le procureur

1

Selon des versions concordantes des faits rapportées par plusieurs interlocuteurs de la délégation (d'anciens proches de M. Zorig), M. Zorig, le jour de son assassinat, venait d'accepter d'être nommé Premier ministre. Il avait auparavant refusé le poste, mais comme aucun des candidats nommés avant lui n'avait obtenu l'aval du parlement, le Président lui avait donc réitéré son offre, en l'assurant de son soutien. M. Zorig avait accepté le jour même de son assassinat. Il n'en avait informé que quelques membres de sa faction à l'heure du déjeuner. Des discussions étaient en cours ce jour-là au sein de son parti et, en fin de journée, il était apparu qu'il allait obtenir l'appui de la majorité, même s'il n'avait pas encore informé la plupart des membres de son parti de son acceptation. Une réunion du bureau du parti était prévue 48 heures plus tard et, de l'avis général, elle aurait officiellement avalisé sa candidature et débouché sur sa nomination officielle au poste de Premier Ministre.

adjoint que le Ministre de la justice ont cependant signalé que le nombre des mobiles possibles retenus avait été sensiblement réduit et comprenait l'assassinat politique commis par des tueurs à gages.

13. La délégation n'a pas davantage pu obtenir de renseignements sur les suspects éventuels, mais ses interlocuteurs lui ont dit que les recherches en cours en ciblaient également quelques-uns. Lors de ses entretiens avec le procureur adjoint, la délégation a compris que l'enquête continuait de se focaliser sur les exécutants de l'assassinat de M. Zorig et n'avait pas véritablement tenté d'identifier les instigateurs ou commanditaires éventuels de l'assassinat. Les enquêteurs estimaient en effet que seule l'arrestation des assassins permettrait de s'engager dans cette voie. Ils s'inquiétaient de plus de ce qu'en ciblant d'emblée d'éventuels instigateurs, ils n'augmentent considérablement le risque de voir les hommes politiques se saisir de l'affaire pour s'accuser les uns les autres d'avoir engagé des tueurs à gages, ce qui contribuerait une fois de plus à politiser l'affaire et brouiller les pistes. C'est pourquoi ils avaient donc décidé d'identifier et appréhender d'abord les exécutants, puis d'établir le mobile de l'assassinat, avant que d'en tirer des conclusions quant à l'identité du ou des instigateurs ou organisateurs éventuels qui auraient pu intervenir en coulisse et commanditer l'assassinat.

14. La délégation a émis des doutes sur la valeur ajoutée qu'il y avait à faire porter l'enquête sur l'identification des exécutants plutôt que sur celle du ou des commanditaire(s) de l'assassinat.² Elle a fait observer avec préoccupation que l'approche retenue risquait de conduire à l'échec si les assassins n'étaient plus en vie ou s'avéraient impossibles à identifier. A ce propos, nombre des interlocuteurs de la délégation ont estimé, à titre personnel, qu'il était fort peu probable que l'on retrouve les tueurs vivants, si longtemps après les faits – qu'ils aient été éliminés rapidement après l'assassinat, ou qu'ils soient décédés de causes naturelles, compte tenu du temps qui s'était écoulé depuis lors. La délégation a cependant noté que quelques-uns de ses interlocuteurs n'excluaient pas que les tueurs se soient réfugiés à l'étranger. La délégation a suggéré que les enquêteurs pourraient sans doute progresser dans leurs travaux s'ils pouvaient bénéficier de la formation et de l'assistance technique d'experts étrangers au fait des méthodes d'enquête spéciales utilisées pour élucider les meurtres commandités à des tueurs à gages. La délégation a par ailleurs instamment prié les enquêteurs de commencer de toute urgence à explorer d'autres moyens que l'identification des auteurs directs pour déterminer qui sont les instigateurs des assassinats.

15. La délégation a également reçu confirmation de ce que l'enquête était particulièrement difficile en raison tant d'erreurs initiales (et notamment de la contamination de la scène du crime) que du temps écoulé depuis les faits. Les témoins ont vieilli et éprouvent des difficultés à se souvenir des événements avec précision. Le procureur adjoint a signalé qu'une analyse avait été menée du contexte économique et politique avant et après l'assassinat et que plus de 100 témoins avaient été interrogés depuis le lancement de l'enquête. Il a confirmé qu'à l'époque des faits, tous les hommes politiques clés avaient été interrogés. La délégation n'a pas pu obtenir de détails quant à l'identité des témoins ou la nature de leurs témoignages, pas plus qu'elle n'a pu vérifier si les enquêteurs avaient encore des contacts réguliers avec les témoins clés, ou s'ils ne comptaient que sur les témoignages écrits établis après l'assassinat.

16. La délégation a noté que certains de ses interlocuteurs ne semblaient pas convaincus que les enquêteurs avaient véritablement exploré l'implication potentielle d'hommes politiques importants et craignaient que les témoins interrogés n'aient pas représenté l'ensemble du spectre politique de l'époque, ce qui avait peut-être contribué à dresser un tableau politiquement biaisé de l'affaire. Les partisans du parti démocratique (ci-après, « PD », le parti de M. Zorig) ont signalé qu'ils avaient été ciblés de manière injuste et interrogés plus comme suspects que comme témoins. Ces mêmes individus ont déclaré qu'à leur connaissance, peu d'hommes politiques membres du Parti révolutionnaire du peuple mongol (ci-après, le « PRPM ») avaient subi le même traitement. Ils ont

2

La délégation a de plus noté que des doutes à ce propos avaient déjà été exprimés dans le premier rapport du groupe de travail parlementaire spécial mis en place au lendemain de l'assassinat pour assister les enquêteurs (publié le 7 juillet 2000, et distribué, à l'époque, à tous les membres du Grand Khoural d'Etat). Le groupe de travail avait estimé que les investigations et les analyses n'avaient pas suffisamment porté sur l'identité politique des commanditaires potentiels. Il avait conclu à une absence de volonté politique d'élucider l'affaire.

noté qu'en tant que membres du même parti que M. Zorig, les adhérents du PD n'avaient pas de raison de vouloir sa mort, et ce d'autant moins à la veille du jour où il allait devenir Premier ministre. Ils estimaient donc que l'enquête aurait mieux fait de se focaliser sur l'implication éventuelle du PRPM qui, à l'époque des faits, essayait de revenir au pouvoir au lendemain de l'émergence du régime démocratique, et qui était resté fort influent parmi les agents des services de police et du renseignement. Les partisans du PD continuaient de déplorer le fait qu'en raison du ciblage de l'enquête et d'une campagne menée par le PRPM en amont des élections, ils avaient été présentés à la population comme ayant fomenté l'assassinat de M. Zorig à des fins purement politiciennes (avec pour résultat qu'ils avaient ensuite perdu la plupart de leurs sièges lors de l'élection de 2000). Des partisans du PRPM ont en revanche signalé à la délégation qu'au moment de l'assassinat, le PD était divisé et que M. Zorig appartenait à une faction dissidente qui avait des ennemis à l'intérieur même du parti. Pour cette raison, ils avaient quant à eux cru, à l'époque, que certains membres du PD devaient avoir fomenté l'assassinat. Ils ont contesté l'idée selon laquelle l'enquête n'avait visé que le PD et estimé qu'à l'époque des faits la plupart des acteurs clés avaient effectivement été interrogés, et de manière tout à fait pertinente, par les enquêteurs. La délégation n'a pu s'empêcher d'observer que ces vues traduisaient des opinions personnelles (dont certaines avaient de plus évolué au fil du temps) et qu'en raison du secret entourant l'enquête, personne ne semblait vraiment savoir ce qu'avaient véritablement fait les enquêteurs. La délégation a cependant été frappée de voir que ces opinions personnelles avaient conservé tant de vigueur, sans doute en raison de l'absence de résultats et de l'opacité de l'enquête.

17. Enfin, la délégation n'est pas parvenue à comprendre si à un moment quelconque les enquêteurs avaient systématiquement recueilli et analysé des preuves documentaires et, si oui, avec quel résultat. La délégation a fait part au procureur adjoint de sa conviction que les témoignages écrits et les archives librement accessibles (archives d'Etat comprises, mais aussi discours, déclarations publiques ou rapports parus dans les médias) constitueraient sans doute les preuves les plus probantes, compte tenu de l'histoire et des particularités de l'affaire. Cette conviction s'est vu de plus étayée lorsque certains de ses interlocuteurs ont dit à la délégation qu'ils se souvenaient que certains discours entendus juste après l'assassinat méritaient une enquête approfondie en raison de leur teneur et du moment auquel ils avaient été prononcés.

2. Eléments de preuve scientifique et technique et assistance étrangère

18. Le procureur adjoint a confirmé qu'au cours des dernières années les investigations avaient beaucoup porté sur l'analyse scientifique et technique des éléments de preuve. Il a reconnu qu'il n'était pas en mesure de garantir à 100 pour cent la qualité des preuves recueillies, en raison de la contamination initiale de la scène du crime. Il a de plus confirmé que l'assistance de l'UIP avait par le passé été utile pour l'établissement de contacts avec des experts étrangers à même de conduire les vérifications qui s'imposaient.

19. Le Ministre de la justice a expliqué à la délégation qu'avant 2008-2010, la Mongolie n'avait aucune capacité d'analyse scientifique et technique des éléments de preuve. Le pays avait subséquemment et peu à peu obtenu auprès de partenaires internationaux l'aide nécessaire pour se doter d'installations adéquates et former des experts, notamment à l'analyse des empreintes digitales et aux tests d'ADN. Un laboratoire d'analyse scientifique et technique des éléments de preuve a été mis en place sous l'autorité du Ministère de la justice et la loi sur les preuves scientifiques et techniques a été amendée pour permettre aux responsables de l'application des lois d'accéder et de recourir à ces technologies. Ces mesures ont permis de « redonner vie » aux éléments de preuve recueillis dans l'affaire Zorig. Le Ministre de la justice a par ailleurs signalé à la délégation qu'alors qu'il occupait les fonctions de procureur général, il avait pris des mesures visant à assurer à la Mongolie une assistance judiciaire étrangère, moyennant la signature de protocoles d'accord avec un certain nombre de pays.

20. Le procureur adjoint a fait savoir à la délégation qu'une fois nommé, il avait décidé de focaliser les efforts sur l'ensemble des éléments de preuve disponibles, d'une part pour vérifier si ceux-ci avaient ou non été affectés par les années et les conditions de stockage, et d'autre part pour analyser et étudier de manière plus approfondie qu'auparavant l'ensemble des échantillons disponibles, de nouvelles technologies apparues entre-temps paraissant prometteuses.

21. Le procureur adjoint a ainsi expliqué que, par le passé, une assistance de police scientifique et technique avait été fournie par les polices allemande et japonaise (en 2008-2010), par l'entremise de l'UIP. Compte tenu de la qualité médiocre des échantillons et de la technologie disponible alors, les analyses n'avaient pas donné de résultats concluants. Par la suite, une coopération avait été établie avec la Corée et les Etats-Unis. La Mongolie avait contacté ces pays, et plusieurs autres, afin de se faire aider pour l'analyse de 21 échantillons pileux et de 18 empreintes digitales trouvés sur la scène du crime. Les empreintes avaient été comparées avec celles figurant dans les bases de données mongoles, mais toutes n'avaient pas pu être identifiées, ce qui avait amené les enquêteurs à penser que les assassins avaient dû quitter le pays.³ S'agissant des échantillons pileux, l'analyse initiale avait indiqué qu'ils ne satisfaisaient pas les critères permettant une analyse d'ADN. Avec l'émergence de nouvelles technologies, comme la comparaison des mitotypes, les autorités mongoles ont tenté de se mettre en contact avec des centres de police scientifique spécialisés dans ces nouveaux modes d'analyse qui, d'après les enquêteurs, devraient permettre de déterminer le sexe, l'âge et l'ethnicité des personnes présentes sur la scène du crime, sur la base des échantillons pileux. Depuis 2011, et à cette fin, les autorités mongoles ont coopéré et continuent de coopérer avec un institut spécialisé dans l'analyse des mitotypes basé aux Etats-Unis. Elles ont également demandé une assistance à l'UIP afin de pouvoir choisir et contacter un institut de recherche doté des technologies voulues en Europe.

22. Selon le procureur général adjoint et les autorités parlementaires (qui ont transmis la demande à l'UIP), la Mongolie a récemment demandé à 39 pays⁴ de vérifier si les empreintes retrouvées ne correspondaient pas à celles de citoyens mongols présents sur leur territoire. Les autorités mongoles ont insisté pour que les vérifications soient faites non seulement dans les bases de données de la police judiciaire, mais aussi dans celles des services d'immigration et de renseignement. Le procureur adjoint a signalé que de nombreux pays avaient répondu à cette demande d'assistance et que certains avaient accepté de comparer les empreintes relevées à celles figurant dans les bases de la police judiciaire. En revanche, seuls quelques pays ont accepté de confronter les empreintes aux données archivées par les services d'immigration et de renseignement. Le Ministre de la justice a cependant reconnu qu'il était très difficile d'obtenir ce type d'information sans preuves majeures impliquant un suspect donné. Il a confirmé qu'en l'occurrence, les enquêteurs ne ciblaient ni des suspects particuliers, ni des pays donnés, mais tentaient d'obtenir un large accès à des bases de données d'empreintes digitales étrangères pour voir s'ils ne trouvaient pas une correspondance avec les empreintes relevées sur la scène du crime.

23. Les autorités mongoles estiment qu'elles auront encore besoin d'assistance pour que les échantillons puissent être analysés par tous les pays auxquels une demande a été adressée, et ce jusqu'à ce qu'une correspondance soit trouvée. Elles ont exprimé l'espoir que l'UIP pourrait faciliter cette nouvelle demande d'assistance. La délégation a été informée de ce que le Grand Khoural d'Etat avait soumis une demande officielle au Comité dès janvier 2014 et a expliqué que la demande avait effectivement été reçue, mais que le Comité n'avait pu lui donner suite, faute d'avoir obtenu les explications détaillées qui venaient de lui être communiquées, alors même qu'il avait transmis des demandes répétées en ce sens.

24. Au cours de sa mission, et notamment lors de son entretien avec le procureur adjoint, la délégation a exprimé des doutes quant à l'intérêt des éléments de preuve en question, étant donné qu'à supposer même que l'analyse scientifique et technique conduite à l'identification des assassins, il paraissait peu probable que ces éléments de preuve pourraient être considérés comme admissibles par un tribunal, eu égard à la contamination initiale de la scène du crime et aux conditions de collecte, puis de stockage des échantillons, 17 ans durant. La délégation a fait valoir qu'à son avis, d'autres éléments de preuve – témoignages écrits, documents d'archives – étayeraient mieux les arguments de l'accusation et permettraient peut-être même – contrairement aux éléments de preuve précités – d'identifier le ou les commanditaire(s) de l'assassinat.

³ Les autorités parlementaires ont précisé à la délégation que d'après les témoins, le crime avait été commis par des ressortissants mongols, mais que les assassins avaient dû fuir à l'étranger il y a longtemps déjà, car aujourd'hui toutes les cartes d'identité mongoles incluent les empreintes digitales de leurs titulaires et elles ont toutes fait l'objet de vérifications.

⁴ Il s'agit de pays comptant d'importantes communautés de citoyens mongols.

25. Enfin, la délégation a noté qu'à l'occasion de ses entretiens, elle avait pu observer avec étonnement que les ambassadeurs d'Allemagne et du Japon n'étaient pas au courant que des demandes d'assistance scientifique et technique avaient été formulées, car celles-ci ne leur avaient pas été transmises par les autorités mongoles. La délégation a aussi pris note des préoccupations légitimes des membres de la famille de M. Zorig, qui craignaient que les éléments de preuve n'aient été endommagés ou trafiqués au fil du temps, dans la mesure où aucune information détaillée n'avait jamais été donnée quant aux conditions de stockage ou de garde des échantillons. Ces personnes se sont de plus inquiétées de ce que certains éléments de preuve semblaient avoir disparu ou avoir été détruits. Une référence a notamment été faite à un tapis maculé de sang qui se trouvait dans l'appartement de M. Zorig et qui avait été brûlé il y a quelques années.

3. Secret entourant l'enquête

26. La délégation a pu déterminer que le secret entourant l'affaire était imputable, pour partie à ce que celle-ci avait été classée au titre de la loi sur le secret d'Etat, et pour partie au caractère confidentiel dont sont habituellement assorties les enquêtes judiciaires en cours. Le classement « secret d'Etat » s'explique par la part prise à l'enquête par l'agence du renseignement, au titre de l'article 81 du Code pénal et de l'article 27 du Code de procédure pénale, ainsi qu'au titre de la loi sur le secret d'Etat. La participation à l'enquête de l'agence du renseignement tient, quant à elle, à ce que M. Zorig était une figure publique au moment de son assassinat - non seulement parlementaire, mais aussi Ministre du développement de l'infrastructure. Si le crime avait fait l'objet des procédures appliquées en cas de meurtre « ordinaire », seule la police aurait participé à l'enquête, et l'affaire n'aurait pas fait l'objet d'un classement « secret ». La confidentialité n'aurait alors été que celle s'appliquant à toute enquête judiciaire en cours. En droit pénal mongol, le procureur n'est nullement tenu de divulguer des informations sur le dossier, tant qu'aucun suspect n'a été identifié et officiellement inculpé. En d'autres termes, même si l'affaire venait aujourd'hui à voir son classement « secret » levé, elle demeurerait confidentielle. Mais dans ce cas, le chef du groupe de travail chargé de l'enquête aurait le pouvoir de décider de divulguer certaines informations relatives à celle-ci, comme il est de coutume dans les enquêtes judiciaires ordinaires. En vertu de ce même raisonnement, les communications et discussions relatives à l'affaire ne seraient pas soumises aux restrictions observées dans le cas présent.

27. Il a été communiqué à la délégation qu'il restait officiellement interdit de divulguer la moindre information relative au dossier, et que tout contrevenant serait immédiatement arrêté à moins que la loi sur le secret d'Etat soit amendée, ou que l'affaire soit déclassifiée. Elle a compris qu'une procédure de levée du classement « secret » existait bien, encore que ses dispositions ne paraissaient pas claires et ne semblent pas avoir été utilisées par le passé. Elle a reconnu que, comme dans toute enquête judiciaire, il convenait de préserver une certaine confidentialité, notamment en raison du caractère politiquement délicat de l'affaire. Il ne lui paraissait cependant pas acceptable que l'affaire continue d'être classée « secret » 17 ans après les faits.

28. La délégation a de plus estimé qu'il était particulièrement inhabituel et troublant que les services de renseignement aient joué un rôle aussi important et durable dans une enquête judiciaire. Elle a noté que nombre de ses interlocuteurs s'étaient dit préoccupés par l'engagement ininterrompu de ces services dans l'enquête, qui avait conduit à une absence de transparence, ainsi que par leur recours présumé à des méthodes d'interrogatoire et d'enquête contestables. On lui a ainsi rapporté le cas d'un ressortissant mongol enlevé en Europe, ramené de force en Mongolie, et torturé par les services de renseignement. Cet individu affirmait avoir été contraint à avouer l'assassinat de M. Zorig et à accuser l'un des dirigeants du Parti démocratique. La délégation a enfin noté que, d'après certains de ses interlocuteurs, un assassinat de ce type n'aurait pas pu avoir lieu, et demeurer impuni, sans la complicité des services de renseignement, dont l'influence et la mainmise sur la vie politique étaient, à l'époque, extrêmement importantes.

29. La délégation s'est vu confirmer qu'aucun débat sur l'affaire, ou son absence de règlement, n'avait jamais eu lieu, ni au parlement, ni dans quelque autre instance publique, en raison du classement « secret » de l'affaire. Au dire de nombre des interlocuteurs de la délégation, le peuple mongol - y compris certains membres extrêmement actifs, éduqués et engagés de la société civile, ainsi que certains parlementaires - ne savait dans l'ensemble tout simplement pas qu'une enquête était encore en cours. Ceux qui étaient au courant semblaient ne guère nourrir d'espoir de connaître

un jour la vérité, tant ils s'étaient vu répondre des années durant que « l'enquête était confidentielle et suivait son cours », à chaque fois qu'ils essayaient de savoir pourquoi rien ne se passait.

30. La délégation a compris que le classement « secret » de l'affaire et le caractère confidentiel de l'enquête expliquaient par ailleurs dans une large mesure le fait que la famille de M. Zorig, qui s'était pourtant portée partie civile, se soit vu interdire l'accès au dossier de l'enquête. Selon l'avocat de la famille, les demandes formulées par celle-ci n'ont jamais reçu de réponse, alors même que juridiquement, la famille avait le droit de consulter les rapports de police scientifique et technique et les dossiers se rapportant à la scène du crime. Enfin, la délégation estime que ce sont ces mêmes raisons qui expliquent que le Comité de l'UIP n'ait jamais, jusqu'à la présente mission, obtenu de réponse quant au fond à ses demandes répétées d'information.

31. La délégation souhaite donc rappeler aux autorités mongoles que justice doit être rendue et doit être rendue aux yeux de tous. Elle ne peut que conclure que la confidentialité de l'affaire a été et demeure excessive et qu'elle n'a permis ni de faire avancer l'enquête ni de traduire le(s) coupable(s) en justice, bien au contraire. La délégation estime que cette confidentialité excessive a empêché tout contrôle effectif de l'enquête qui, depuis 17 ans, se déroule dans le secret, à l'insu du public. La délégation souhaite souligner que les principes de « l'état de droit, du respect des intérêts légitimes des citoyens, de l'ouverture et de l'impartialité » comptent parmi les principes fondamentaux qui doivent guider les décisions en matière de transparence de l'information, aux termes de l'article 5 de la loi de 2011 sur la transparence de l'information et le droit à l'information. Dans divers domaines relevant de la sphère publique, la Mongolie semble pourtant avoir réalisé des progrès sensibles en matière de transparence de l'information. S'il est parfaitement normal qu'un Etat puisse classer certaines informations au nom de la sécurité, la délégation note que d'aucuns se sont déjà inquiétés par le passé de la portée très importante de la législation mongole sur les secrets d'Etat, dont on a estimé qu'elle allait à l'encontre de l'intérêt général et qu'elle était en contradiction avec les engagements d'ouverture pris par ailleurs par le gouvernement.⁵ La délégation observe de plus qu'elle n'a pas pu obtenir de réponse claire quant à la procédure pouvant conduire à la levée du classement « secret ».⁶ La délégation souhaiterait obtenir des informations supplémentaires à ce propos, ainsi qu'en ce qui concerne les réformes entreprises ou envisagées des règles applicables aux secrets d'Etat.

5 Une étude de droit comparé de 2004 sur la législation mongole en matière de secret d'Etat a conclu que la législation en vigueur « imposait des restrictions à l'accès aux archives publiques d'une telle portée que tout pouvait potentiellement être classé « secret » et soustrait à l'examen public pour des périodes indéfinies ». Cette même étude concluait que ces dispositions allaient de plus à l'encontre des engagements d'ouverture des pouvoirs publics et que la pratique infondée du secret favorisait la désresponsabilisation des agents de l'Etat et conduisait à des pratiques de corruption. Elle soulignait par ailleurs, dans son analyse de la législation en place, que les textes n'interdisaient notamment pas le classement « secret » de ce qui ne devrait d'aucune manière se voir protégé par le secret d'Etat, à savoir, notamment, la répression par l'Etat de ses propres citoyens et les violations des droits de l'homme. Cette analyse a été élaborée par M. Sergey Radchenko, professeur américain qui, à l'époque, était invité à l'Université nationale de Mongolie: http://www.forum.mn/pdf/feature/state_secret_en.pdf Il semblerait que M. Radchenko ait entrepris ce travail dans le cadre d'un projet sur la liberté d'information en Mongolie de l'ONG Globe International, qui avait conduit à l'adoption de la Loi sur la transparence de l'information et le droit à l'accès à l'information de 2011, <http://www.globeinter.org.mn/old/en/eprograms/index.html>

6 Selon une traduction anglaise de la loi sur le secret d'Etat de 1995 disponible sur internet, l'article 21 stipule les raisons qui peuvent conduire à une levée du secret, qui comprennent « l'absence de motif de classement imputable à l'évolution des circonstances » et « d'autres motifs ». Les articles 13 et 14 définissent les pouvoirs respectifs du Grand Khoural d'Etat, du Président de la Mongolie, en sa qualité de Président du Conseil national de sécurité, et du gouvernement, en matière de protection des secrets d'Etat. Les dispositions ne sont pas entièrement claires mais prévoient les possibilités de levée du secret suivantes:

- i) Le Grand Khoural d'Etat a le pouvoir de procéder à la levée du classement sur proposition du Conseil national de sécurité et du gouvernement (Article 13 1) b));
- ii) Les trois institutions ont le droit de soumettre des propositions à l'Agence centrale du renseignement en vue d'obtenir la levée d'un classement "secret d'Etat" ou de proposer un transfert de catégorie ou un traitement différencié (Article 14 1) 2) et 3));
- iii) L'Agence centrale du renseignement a le droit de soumettre des propositions au gouvernement visant à lever le classement "secret" d'informations, de documents ou d'autres éléments couverts par le secret d'Etat.

4. Rôle du Grand Khoural d'Etat

32. Les autorités parlementaires ont confirmé que, comme le Comité, elles étaient mécontentes de ce que les auteurs du crime n'aient pas été traduits en justice. Elles ont remercié le Comité pour avoir appuyé la poursuite de l'enquête et facilité l'assistance technique étrangère. Elles ont exprimé l'espoir que les entretiens prévus entre la délégation et les diverses autorités compétentes, et notamment le procureur adjoint et le Ministre de la justice, pourront imprimer un dynamisme nouveau à la résolution de l'affaire et permettre au Comité d'obtenir toute l'information nécessaire. Elles ont observé que la non-résolution de l'affaire comptait parmi les principales causes de méfiance entre groupes politiques et qu'il était dans l'intérêt national de régler le dossier.⁷ Elles ont par ailleurs réaffirmé avec vigueur qu'en laissant impuni l'assassinat d'un membre du Grand Khoural d'Etat, on faisait passer un message dangereux, qu'elles ne sauraient accepter.

33. Le Grand Khoural d'Etat suit l'enquête depuis décembre 1998 par le truchement de diverses commissions parlementaires successives (à l'heure actuelle, la sous-commission spéciale de surveillance parlementaire, que l'on appelle également la commission spéciale d'inspection, ci-après la « sous-commission de surveillance »). La sous-commission de surveillance ne s'occupe pas uniquement du suivi de l'affaire Zorig. Elle exerce toute une série de fonctions d'inspection et de contrôle de l'ensemble des services d'application des lois, dont elle contrôle les allocations budgétaires et les activités. Les membres de la sous-commission représentent l'ensemble des partis politiques et l'équilibre politique qui en résulte est considéré comme essentiel pour l'exercice d'un contrôle effectif et impartial.

34. Le Président de la sous-commission de surveillance a expliqué qu'il n'était pas à même de fournir à la délégation des informations détaillées sur l'affaire en raison de son classement « secret ». Le Président du Grand Khoural d'Etat a précisé que le Président de la sous-commission de surveillance n'avait pas le pouvoir d'exiger que le groupe de travail chargé de l'enquête fasse part d'informations détaillées à la délégation, pas plus qu'à la sous-commission. Il a également souligné que le Grand Khoural d'Etat ne disposait d'aucun pouvoir d'enquête au titre de la Constitution et ne pouvait suivre celle-ci que dans le cadre de ses attributions de contrôle. Le Président de la sous-commission de surveillance a reconnu qu'il était difficile de trouver un juste équilibre en la matière, en raison du caractère sensible de l'affaire. Il n'estimait d'ailleurs pas que l'équilibre approprié entre transparence et confidentialité avait à ce jour été trouvé et a convenu avec la délégation qu'il fallait améliorer la formule en place, pour faciliter les communications internes et externes et faire rapport sur l'enquête. Il a cependant prévenu la délégation que l'affaire demeurait fort sensible étant donné que nombre de rumeurs circulaient sur des suspects possibles, dont des parlementaires qui avaient parfois été nommément cités, en violation des règles de présomption d'innocence et d'immunité parlementaire. Le Président de la sous-commission de surveillance a rappelé à la délégation que l'immunité parlementaire interdisait la mise en cause de parlementaires tant que ceux-ci n'avaient pas été déclarés coupables.

35. Selon le Président de la sous-commission de surveillance et le procureur adjoint, une nouvelle pratique a été mise en place à la fin 2014, afin d'améliorer le partage de l'information et permettre un exercice plus effectif de la fonction de contrôle du parlement. Il a été décidé que le groupe de travail chargé de l'enquête commencerait de soumettre des rapports trimestriels à la sous-commission de surveillance. Le groupe de travail soumet donc maintenant un rapport écrit qui fait l'objet d'un débat à huis clos au sein de la sous-commission. Cette dernière a le droit de faire rapport au parlement ainsi qu'à la branche exécutive en cas d'entrave au processus d'investigation. Le Président de la sous-commission de surveillance a signalé que cette procédure était encore toute nouvelle et appelait des améliorations supplémentaires, car les rapports soumis à ce jour n'avaient pas relaté de manière adéquate les mesures d'investigation effectivement mises en oeuvre, pas plus que les progrès réalisés au cours de la période couverte.

36. Afin d'essayer d'améliorer les communications futures entre le Grand Khoural d'Etat et le Comité, le Président de la sous-commission de surveillance a convenu de communiquer au Comité

⁷ La délégation a noté avec intérêt que ces propos figuraient déjà dans le rapport initial de la commission parlementaire mise en place pour suivre l'enquête, et publié le 7 juillet 2000.

des mises à jour écrites deux fois par an, en amont des assemblées de l'UIP. Il a également suggéré à la délégation et au groupe mongol de l'UIP que l'on pourrait l'inviter à prendre part aux assemblées de l'UIP pour présenter une mise à jour orale aux membres du Comité.

37. Enfin, à l'occasion de ses entretiens avec des parlementaires, la délégation a appris que ceux-ci avaient le droit de poser des questions sur l'enquête à titre individuel et que Mme Oyun Sanjasuuren, sœur de M. Zorig et parlementaire elle-même, l'avait jadis fait. Aucun autre exemple de recours à cette procédure parlementaire dans le cadre de l'affaire Zorig n'a été rapporté à la délégation. La délégation s'est étonnée de ce qu'aucun parti politique ne se soit jamais prévalu de ce droit à poser des questions ou n'ait pris des dispositions pour appuyer le règlement de l'affaire au sein de l'institution parlementaire. La délégation a compris qu'à la suite de ses entretiens avec le Président du groupe parlementaire du Parti démocratique, ce dernier était disposé à proposer que soit organisée une séance ou une audition à huis clos au niveau d'une commission parlementaire ou de la formation plénière du parlement pour débattre de l'état d'avancement de l'enquête et du rôle de suivi revenant au Grand Khoural d'Etat. La délégation a également soulevé cette question lors de son entretien avec le Président de la Coalition « Justice », qui ne s'y est pas opposé. La délégation regrettait cependant de ne pas avoir eu l'occasion d'évoquer cette possibilité avec le Président du groupe parlementaire du Parti du peuple mongol, estimant qu'avec le soutien de l'ensemble des partis politiques un débat pourrait être organisé et peut-être déboucher sur l'adoption par consensus d'une résolution commune appuyant un règlement de l'affaire.

5. Volonté politique

38. Pour la délégation, il importait de déterminer si les autorités mongoles avaient toujours la volonté politique d'élucider l'affaire. La délégation s'est félicitée de ce que l'ensemble des autorités lui aient fait part du mécontentement et de la déception que leur inspirait le fait que ce crime n'ait toujours pas été élucidé, après si longtemps, et aient réitéré leur volonté de faire toute la lumière sur l'assassinat et de traduire les coupables en justice. Le Ministre de la justice a déclaré que le Président de la Mongolie avait expressément indiqué à l'ensemble des autorités compétentes que l'affaire devait être réglée avant la fin de son présent mandat. La délégation a noté que selon un grand nombre de ses interlocuteurs, la persistance de l'impunité dans cette affaire était dans l'ensemble perçue comme entachant les célébrations des 25 ans de la démocratie en Mongolie, notamment en raison du rôle tout à fait particulier qu'avait joué M. Zorig dans les années 90 pour conduire son pays sur la voie du changement démocratique. La délégation a noté avec intérêt que la plupart de ses interlocuteurs, quelles qu'aient été leurs opinions ou leurs affiliations politiques personnelles, avaient parfaitement conscience que la force de la démocratie et de l'état de droit en Mongolie était aujourd'hui affectée et mesurée par la capacité de l'Etat à faire face aux violations passées des droits de l'homme, et donc à l'assassinat de M. Zorig.

39. Comme il a été indiqué plus haut, la délégation a noté que le secret et l'absence de progrès qui ont caractérisé l'enquête avaient fortement entamé la confiance de la population quant à la volonté politique véritable de leurs gouvernants d'élucider le crime. Si l'ensemble des autorités, y compris le groupe de travail chargé de l'enquête, ont affirmé ne pas avoir rencontré d'obstacles ou d'entraves politiques, la délégation n'a pu s'empêcher de noter que ses interlocuteurs lui avaient à maintes reprises signalé que le public était dans son ensemble convaincu du contraire, et estimait que l'affaire avait été étouffée. Les engagements répétés à faire toute la lumière sur l'assassinat de M. Zorig Sanjasuuren semblaient avoir été généralement considérés comme autant de promesses politiques creuses.

40. La délégation souhaite par ailleurs faire état des points ci-après, qui ont été portés à son attention par un certain nombre de ses interlocuteurs, dont certains les ont invoqués pour justifier leurs doutes quant à la volonté des autorités d'élucider l'affaire, d'autres allant jusqu'à affirmer que le statu quo actuel était sans doute commode pour l'ensemble des partis politiques :

- L'affaire aurait dû pouvoir être aisément élucidée : la Mongolie est faiblement peuplée et ses dirigeants politiques et économiques sont vraiment peu nombreux (et l'étaient encore moins en 1998). Au départ, tous les observateurs pensaient qu'elle serait réglée dans les quelques semaines suivant l'assassinat. Face à l'absence de résultats, les premiers soupçons de complicité éventuelle des instances dirigeantes du pays et d'absence de volonté politique

pour retrouver les auteurs et les commanditaires ont été confortés au fil du temps. On a laissé entendre que certains enquêteurs qui avaient peut-être découvert la vérité avaient été démis de leurs fonctions. D'autres ont signalé à la délégation que d'autres affaires de meurtre avaient été élucidées alors même que les preuves disponibles étaient moins nombreuses, et qu'en temps normal, le système judiciaire mongol fonctionnait correctement. Il n'y aurait actuellement en Mongolie que peu d'affaires de meurtre non élucidées et les seuls autres crimes politiques non élucidés portés à l'attention de la délégation semblaient être des meurtres commandités dans les années soixante, à savoir dans un contexte fort différent, la Mongolie n'étant alors pas encore une démocratie.

- Les autorités mongoles ont à maintes reprises assuré l'UIP qu'elles étaient fermement résolues à faire toute la lumière sur cette affaire. Or, en Mongolie, aucune déclaration en ce sens ne semble avoir été faite, et encore moins mise en pratique. Les personnes qui n'ont pas suivi l'enquête ont le sentiment que seule la famille de M. Zorig a continué de chercher la vérité et d'insister pour que l'enquête se poursuive, alors même que ni les autorités, ni les partis politiques ne paraissent apporter de soutien actif à leur quête de justice. Bien au contraire, certains parents et amis proches de M. Zorig ont signalé à la délégation qu'ils s'étaient fait critiquer pour avoir été si persistants et audibles. De plus, les autorités responsables de l'enquête au cours des 17 années écoulées depuis l'assassinat n'ont d'aucune manière été tenues pour responsables de leur absence de résultat; même les autorités responsables de la contamination initiale de la scène du crime semblent n'avoir jamais été punies ou rétrogradées; il semblerait même que certains agents aient été promus en dépit de ce qu'ils n'avaient pas réussi à élucider l'affaire.
- En Mongolie, la politique a toujours été une question de personnes et, dans l'ensemble, c'est le même cercle qui a conservé le pouvoir depuis l'assassinat (même si les postes occupés par les uns et les autres ont pu changer, et les alliances évoluer à diverses reprises). D'après les observateurs, ce système n'a pas été de nature à permettre des progrès dans l'enquête, en dépit de réformes visant à mettre un terme à d'anciennes pratiques considérées comme habituelles et à mieux défendre les principes démocratiques. A supposer que la justice et la désignation des coupables ne puissent pas l'emporter, diverses personnes paraissent nourrir l'espoir que les individus impliqués ou disposant d'informations de première main sur les circonstances et les mobiles de l'assassinat pourraient, une fois retirés de la vie politique, passer d'une manière ou d'une autre aux aveux, de telle sorte que la famille de M. Zorig puisse enfin connaître la vérité.
- Les fonctions politiques et l'exercice du pouvoir judiciaire et du maintien de l'ordre ont souvent été considérés comme interchangeable. Il n'est pas rare qu'un individu occupe à un moment des fonctions de membre ou de chef de parti politique, puis se retrouve responsable ou agent d'un service chargé de l'application des lois, puis Ministre ou parlementaire – et soit ainsi amené à traiter d'une même affaire à des titres différents. De nombreux exemples de ces « évolutions de carrière » ont été signalés à la délégation dans l'affaire Zorig.⁸ Si ces pratiques n'ont rien d'illégal en soi, on peut s'en inquiéter dans la mesure où les devoirs liés aux fonctions judiciaires et de police exigent une stricte neutralité politique. Or, ces pratiques ont toutes chances de conduire à de fréquents conflits d'intérêt et d'avoir pour résultat de donner à l'ensemble des citoyens du pays concerné le sentiment que les responsables publics agissent non pas au service de l'intérêt national, mais bien plutôt pour avancer leur propre carrière politique.⁹ Elles peuvent aussi donner l'impression que

8 L'exemple le plus fréquemment donné à la délégation était celui du Président d'alors du groupe de travail chargé de l'enquête (M. Mörön, qui était à l'époque à la tête de la police), qui s'était présenté aux élections parlementaires de 2000 et avait, disait-on, été élu après avoir promis que son parti – le PRPM – allait régler l'affaire Zorig en un rien de temps.

9 La loi sur la réglementation des intérêts publics et privés dans la fonction publique et la prévention des conflits d'intérêt (de janvier 2012) avait été adoptée afin d'essayer de réglementer et de prévenir les conflits d'intérêt suscités par les obligations officielles et les intérêts personnels de ceux qui occupaient des postes dans la fonction publique, et afin de réglementer et de maîtriser les conflits d'intérêt pour que les activités de la fonction publique s'accordent avec l'intérêt général, en vue de préserver la confiance dans les services publics. Cette loi définit le conflit d'intérêt comme étant le propre des situations où l'intérêt privé ou particulier d'un responsable public contredit

certaines institutions, et notamment les services de police servent plus volontiers des intérêts politiques particuliers que l'intérêt national lorsque la chose leur paraît profitable.

- Il semblerait qu'en Mongolie les responsables de l'application des lois demeurent largement sous la coupe des partis politiques. D'aucuns se sont inquiétés de l'indépendance réelle du personnel judiciaire et des services d'application des lois, dans un contexte où les réaffectations sont fréquentes et demeurent pour beaucoup liées aux affiliations politiques et au clientélisme, ainsi qu'aux amitiés personnelles et aux intérêts économiques et politiques à court terme. Quand un haut responsable est remplacé, il est habituel que soient également remplacés tous ceux qui travaillaient sous ses ordres, jusqu'aux niveaux les plus bas de la hiérarchie. La rotation systématique des responsables et des agents techniques et administratifs n'est pas une pratique de nature à garantir l'indépendance.

41. A la lumière de ce qui précède, la délégation a estimé que de nombreux facteurs étaient de nature à expliquer l'absence de résultats de l'enquête, 17 ans après les faits. Au nombre de ces facteurs, on citera :

- les défauts de l'enquête initiale (en particulier, la contamination de la scène du crime);
- les questions liées à la formation et la compétence des enquêteurs, ainsi qu'aux techniques scientifiques disponibles;
- la réaffectation constante des enquêteurs;
- l'implication constante de l'Agence centrale du renseignement et la confidentialité excessive imputable au classement de l'affaire au titre de la loi sur le secret d'Etat;
- la dimension politique de l'affaire et son instrumentalisation par les partis politiques;
- le temps écoulé et ses conséquences;
- le fait que la responsabilité des autorités compétentes n'ait pas été engagée en dépit de l'absence de résultats de l'enquête.

42. La délégation a donc estimé qu'elle n'était pas en mesure de conclure que, parmi ces divers facteurs, l'ingérence politique avait joué un rôle significatif, mais elle n'était pas davantage en mesure de l'exclure. L'argument paraissait en effet avoir un certain poids eu égard à l'absence de résultats obtenus après 17 ans d'enquêtes ininterrompues et à plein temps, et aux engagements politiques pris par des équipes dirigeantes successives qui, toutes, avaient affirmé leur volonté d'établir la vérité. Sachant que les assassinats de figures politiques telles que M. Zorig sont prescrits au bout de 25 ans, et que l'enquête devient de plus en plus difficile à mener à mesure que le temps passe, la délégation estime qu'il est urgent de lui imprimer un dynamisme nouveau et en appelle instamment à l'ensemble des autorités compétentes, Conseil national de sécurité compris, pour que des mesures immédiates soient prises à cette fin.

43. Afin de rétablir la confiance dans le travail d'investigation, la délégation invite de plus les autorités mongoles à envisager de mettre en place un mécanisme indépendant d'examen et d'évaluation des dossiers et des preuves, avec l'assistance d'experts étrangers chevronnés, dont les compétences en matière de police judiciaire et l'impartialité pourraient, de l'avis de la délégation, apporter une contribution précieuse au travail accompli, à ce jour, dans des circonstances difficiles. Si les autorités mongoles ne souhaitent pas s'engager dans cette voie, la délégation suggère que le groupe de travail chargé de l'enquête invite des experts internationaux chevronnés à se joindre à lui pour une période assez longue, afin que les responsables mongols puissent tirer parti des compétences, de l'impartialité et des réseaux d'assistance étrangère desdits experts. La délégation recommande que l'UIP facilite l'assistance internationale à cette fin.

44. La délégation estime par ailleurs que la Commission nationale des droits de l'homme pourrait jouer un rôle important en matière de relance de l'affaire, en intervenant au nom de la défense des droits de l'homme et en invoquant tout particulièrement les préoccupations suscitées par la procédure appliquée, les retards déraisonnables intervenus dans la réparation du crime et l'absence

de communication à l'intention des victimes. Elle regrette que l'affaire n'ait pas été soumise à la Commission et encourage les plaignants ayant un intérêt à agir, et notamment les parents de M. Zorig et les ONG du secteur des droits de l'homme, à déposer une plainte officielle en ce sens.

45. Enfin, la délégation a noté avec préoccupation que l'impunité persistante qui caractérise l'affaire Zorig a suscité la crainte de voir se reproduire, à l'avenir, d'autres agissements criminels de ce type à l'encontre de parlementaires. La délégation a été très sensible au fait que les Président et Vice-président du Grand Khoural d'Etat lui ont confirmé que c'est précisément pour cette raison que l'institution parlementaire dans son ensemble demeurerait soucieuse de voir l'affaire réglée et continuerait de suivre l'évolution de l'enquête.

D. Observations et recommandations

46. Compte tenu des informations recueillies à l'occasion de sa mission, la délégation estime que seuls des progrès tangibles et une plus grande transparence dans l'enquête pourront véritablement donner la preuve qu'aujourd'hui encore, les autorités ont vraiment la volonté politique de déterminer qui a tué Zorig Sanjasuuren. Il est donc nécessaire et urgent d'imprimer un nouveau dynamisme à l'enquête. La délégation appelle les autorités mongoles à redoubler d'efforts pour faire la lumière sur ce qui est aujourd'hui généralement considéré comme un assassinat politique : elle les prie instamment de fixer des priorités claires et d'établir un calendrier à cette fin. Elle est confiante que le Président, le Premier ministre et le Président du Grand Khoural d'Etat, en leurs capacités respectives et en leur qualité de membres du Conseil national de sécurité, feront tout leur possible pour que justice soit rendue et rendue aux yeux de tous.

47. La délégation considère en outre que le groupe de travail sur l'enquête aurait tout à gagner d'une assistance et d'une formation spécialisées aux méthodes d'enquête préconisées en cas d'assassinats commandités. Elle invite les autorités mongoles à intégrer des experts étrangers chevronnés à leurs équipes d'enquêteurs, soit au niveau du groupe de travail existant, soit dans le cadre d'un nouveau mécanisme indépendant d'enquête. Elle est fermement convaincue que les compétences et l'impartialité d'experts étrangers pourraient apporter une contribution précieuse au travail d'enquête en cours et permettre de renforcer la confiance de la population. Elle suggère en outre que l'équipe des enquêteurs consacre davantage de temps à l'examen des déclarations des témoins, des procès-verbaux et des informations disponibles dans le domaine public, au lieu de tout miser sur les analyses de police scientifique et technique, qui risquent de se révéler infructueuses et ne sont pas, de toute manière, de nature à permettre d'établir les mobiles de l'assassinat ou l'identité des commanditaires. Dans l'espoir qu'une analyse scientifique et technique pourra cependant faire progresser l'enquête, la délégation suggère que le Comité invite les membres de l'UIP représentant les pays récemment contactés par la Mongolie dans le cadre de demandes d'assistance scientifique et technique à encourager les autorités spécialisées de leurs pays respectifs à donner une suite positive à ces demandes.

48. La délégation appelle en outre les autorités mongoles à trouver, dans le traitement de cette affaire, le juste équilibre entre la nécessité d'assurer à l'enquête une confidentialité raisonnable et l'impératif d'une plus grande transparence et d'une communication publique régulière. La délégation recommande aux autorités de lever, sans plus attendre, le secret qui pèse sur le dossier et d'amender la loi sur le secret d'Etat pour éviter que ce type de situation ne se reproduise. Elle prie les autorités compétentes, et notamment le Conseil national de sécurité et le Grand Khoural d'Etat, de prendre des mesures urgentes à cette fin. Pour la délégation, un système de présentation de rapports périodiques sur l'état d'avancement de l'enquête devrait être rapidement mis en place et des possibilités de débats publics sur la question devraient également être créées pour que la population soit davantage convaincue que les autorités compétentes prennent les mesures appropriées.

49. La délégation recommande également que soient amendées les dispositions juridiques qui affectent systématiquement des responsables du renseignement aux équipes d'enquêteurs, afin que l'intervention des services de renseignement dans une enquête judiciaire ne puisse avoir lieu que sur instruction, et sous le contrôle complet du bureau du procureur. Ce type d'intervention doit être strictement limité, quant à sa durée et sa portée, aux seules activités de renseignement, dans le

respect le plus strict des normes internationales en matière de droits de l'homme. Des mécanismes de réparation et d'établissement des responsabilités devront être définis pour les cas d'abus.

50. La délégation invite la famille de M. Zorig à déposer une plainte auprès de la Commission nationale des droits de l'homme de Mongolie, de manière à ce que celle-ci puisse présenter des suggestions constructives afin de faire progresser le dossier dans le respect de son mandat.

51. La délégation s'attend à ce que le groupe de travail chargé de l'enquête continue de faire des rapports trimestriels sur ses travaux (signalant tant les percées que les difficultés rencontrées) à la sous-commission de surveillance du Grand Khoural d'Etat et espère que cette dernière pourra exercer ses fonctions plus efficacement. La délégation demande instamment aux autorités mongoles, et notamment au groupe de travail chargé de l'enquête et à la sous-commission de surveillance du Grand Khoural d'Etat, de tenir le Comité des droits de l'homme des parlementaires informé de leurs efforts, en lui rapportant les dernières mesures prises dans le cadre de l'enquête, leurs résultats, et les difficultés qui subsistent. A cette fin, la délégation souhaite recevoir des rapports périodiques sur l'enquête au moins deux fois par an, avant chaque assemblée de l'UIP. Il serait utile au Comité que le Président de la sous-commission de surveillance, ou l'un de ses membres, ou le procureur adjoint, participe de temps à autre à une assemblée de l'UIP et vienne faire rapport au Comité sur les faits nouveaux intervenus dans l'enquête.

52. La délégation invite en outre le Grand Khoural d'Etat à organiser un débat parlementaire sur l'affaire et appelle les partis politiques à adopter par consensus une résolution commune appelant à son règlement. La délégation est convaincue qu'un pas très important pourrait être franchi si l'ensemble des forces politiques prenaient publiquement acte des préoccupations actuelles et s'engageaient, dans l'intérêt de la nation, non seulement à prendre et à appuyer toutes les mesures voulues pour assurer le progrès de l'enquête, et notamment pour favoriser la transparence et les contrôles véritables, mais aussi à ne plus instrumentaliser l'affaire à des fins politiques. La délégation suggère que pareille résolution commune pourrait également inclure une déclaration de soutien à la famille de M. Zorig et les excuses publiques de l'Etat, pour n'avoir pas réussi à traduire les responsables de l'assassinat en justice.

E. Observations communiquées par les plaignants

53. Les plaignants ont confirmé qu'ils approuvaient la teneur du rapport de mission et les recommandations qu'il contient.

54. D'après eux, les médias mongols ont indiqué il y a quelques mois que plusieurs personnes, notamment l'ancienne épouse de M. Zorig, Mme Bulgan, avaient été placées en détention relativement à ce cas. Aucun renseignement n'a été communiqué à ce sujet par les autorités chargées de l'enquête. Les plaignants ont également indiqué que la famille de M. Zorig avait demandé, par l'intermédiaire de son avocat, l'accès aux informations qui, conformément à la loi, peuvent leur être fournies. La famille a appris par l'intermédiaire de son avocat qu'elle pourrait accéder à certains éléments de preuve dans un futur proche. Cela n'a toutefois pas été le cas à ce jour et la famille a regretté que cela prenne plus de temps que prévu.

55. D'après les plaignants, M. Byambadorj, Président de la Commission des droits de l'homme, a accordé un entretien à la presse dans lequel il a répondu à la question de savoir si des violations des droits de l'homme avaient été commises, en particulier en ce qui concerne la détention de Mme Bulgan. D'après eux, la famille de M. Zorig n'avait déposé aucune plainte officielle devant la Commission des droits de l'homme mongole, parce qu'elle espérait, vu les faits nouveaux survenus les mois précédents, que des progrès seraient accomplis.

56. Les plaignants ont en outre indiqué, à propos de la campagne pour les élections législatives, qu'ils espéraient que l'affaire ne serait pas politiquement exploitée de façon excessive, au détriment de son règlement.