

Le droit et la justice au crible des parlements

Séminaire à l'intention des instances parlementaires des droits de l'homme organisé conjointement par l'Association pour la prévention de la torture, l'Union interparlementaire et la Commission internationale de juristes

GENÈVE, SIÈGE DE L'UIP, 25-27 SEPTEMBRE 2006



RESUME ET RECOMMANDATIONS PRESENTES PAR LE RAPPORTEUR

Mme Loretta Rosales, membre de la Chambre des Représentants des Philippines

Nous nous sommes réunis à l'invitation de l'Union interparlementaire, de l'Association pour la prévention de la torture (APT) et de la Commission internationale de juristes pour discuter de droit et de justice, sujet qui se situe au cœur de la démocratie. Il a souvent été dit que la séparation des pouvoirs empêche les parlements et les parlementaires d'intervenir dans les cas de mauvaise administration de la justice. Le séminaire nous a offert l'occasion de nous pencher sur cette question pour déterminer dans quelle mesure, en tant que parlementaires, nous avons effectivement un rôle à jouer pour garantir la bonne administration de la justice et, qui plus est, l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Les réunions que nous avons tenues au cours des trois jours qui viennent de s'écouler nous ont permis de débattre avec des experts de la portée de droits fondamentaux tels que le droit à la liberté et à la protection vis-à-vis de la détention arbitraire, l'interdiction de la torture et le droit à un procès équitable devant un tribunal impartial et indépendant. Ces principes figurent tous dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que dans les grands traités régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, les Conventions américaine et européenne relatives aux droits de l'homme et différentes Déclarations et Principes des Nations Unies.

La torture, qui constitue l'une des violations les plus graves des droits de l'homme, a occupé une part importante de nos discussions. Nous sommes tous conscients du fait que le caractère absolu de l'interdiction de la torture est de plus en plus contesté depuis le 11 septembre 2001. Au nombre des difficultés auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui figurent l'externalisation de la torture, les vols secrets, les centres secrets de détention et la violation du principe de non-refoulement. La pratique qui consiste à obtenir des garanties diplomatiques qu'une personne ne sera pas torturée si elle est renvoyée dans un pays qui pratique la torture pose également problème, tout comme l'idée que des raisons de sécurité peuvent justifier certaines formes de torture. Nous nous élevons fermement contre de telles pratiques, jugées inacceptables. Pour que nous puissions protéger la démocratie dans nos pays, il nous faut garantir le respect de certains principes non négociables, notamment l'interdiction de la torture. Nous considérons la torture comme inacceptable quelles que soient les circonstances et la situation. En tant que parlementaires, nous devons veiller à la mise en place des mesures de protection indispensables sur le plan de la procédure pour qu'aucun cas de torture ne puisse avoir lieu. Nous nous engageons à faire tout ce qui est en notre pouvoir pour garantir que notre parlement, s'il ne l'a pas déjà fait, ratifiera la Convention contre la torture et son Protocole facultatif, qui prévoit des mécanismes de droit de visite dans les prisons et les centres de détention. Nous devons aussi adopter les lois de mise en œuvre indispensables. Nous devons veiller à ce que la torture soit qualifiée de crime dans notre code pénal, à ce que les bourreaux reçoivent la punition qu'ils méritent et à ce que les témoignages extorqués sous la contrainte ne puissent être utilisés comme preuves devant les tribunaux.

Nous avons pris en exemple la pratique de certains de nos collègues, qui se rendent à intervalles réguliers dans les prisons et les centres de détention. Ces visites contribuent à garantir l'existence de conditions de détention correctes et l'intégration dans la procédure de mesures de protection susceptibles d'éviter que ne se produisent des actes de torture ou autres traitements dégradants, cruels et inhumains. De façon plus générale, les visites permettent de s'assurer que les prisonniers sont détenus dans des conditions correctes. Nous considérons également que les forces de l'ordre, si elles sont bien formées, sont moins tentées d'avoir recours à la torture et davantage prêtes à obtenir des informations par des moyens légaux. Nos parlements doivent garantir la mise à disposition des ressources nécessaires à la tenue de ces activités.

Les garanties concernant le droit à un procès équitable, qui figurent à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, nous ont longuement été présentées. Certains de ces principes, battus en brèche depuis le 11 septembre 2001, sont remis en cause au nom de questions de sécurité. Les garanties fondamentales concernant le droit à un procès équitable doivent être préservées même dans les situations d'urgence et des droits tels que l'habeas corpus doivent être respectés quelles que soient les circonstances. Seules des exceptions très limitées au droit à un procès public sont tolérées. L'accusé et son défenseur doivent être placés sur un pied d'égalité avec l'accusation, ils doivent avoir le droit de mettre en cause l'origine et la signification des preuves retenues contre l'accusé. Le droit à un accès équitable aux tribunaux doit être systématiquement garanti.

Seul un pouvoir judiciaire indépendant et impartial est susceptible de garantir une administration transparente de la justice. Le pouvoir judiciaire est trop souvent à la botte à l'exécutif et la corruption des organes judiciaires est monnaie courante dans le monde entier. Nous avons relevé le rôle délétère parfois joué par le secteur privé. La corruption des juges et des procureurs s'explique par de nombreuses raisons, dont le caractère insuffisant de la formation, le faible niveau des salaires et la crainte de l'exécutif.

La justice peut et doit être organisée de façon à garantir l'indépendance des juges. L'exécutif ne doit pas être partie prenante dans l'élection ni la nomination des juges, qui devraient ne pouvoir être privés de leur charge que par un organe indépendant créé par le pouvoir judiciaire lui-même. Les juges doivent être bien formés et capables de résister aux pressions, quelle que soit leur origine.

Nous avons également débattu de la question des tribunaux militaires qui, dans certains pays, sont saisis d'affaires qui ne devraient pas relever de leur compétence. Le droit international circonscrit la compétence des tribunaux militaires aux affaires impliquant du personnel militaire et aux délits directement liés au domaine militaire. La procédure de ces tribunaux doit respecter les garanties en matière de procès équitable figurant à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les tribunaux militaires ne doivent jamais juger de civils ni être saisis de cas de violations des droits de l'homme.

Nous avons aussi évoqué les critères particuliers qui s'appliquent à la justice pour mineurs. Les mineurs délinquants doivent être traités comme les victimes qu'ils sont. Leur incarcération ne fait qu'aggraver les problèmes. La prévention, la protection et la participation des enfants sont les mots clés en la matière. La réinsertion, qui doit être confiée à des équipes pluridisciplinaires travaillant sur les aspects sociaux, psychologiques et médicaux du problème, est cruciale. L'âge de la responsabilité pénale a également fait l'objet de questions. L'âge retenu par la majorité des Etats est de 14 ou 15 ans et un âge inférieur ne serait pas approprié.

L'impunité pose problème dans un grand nombre de pays, notamment ceux qui ont connu un conflit ou une guerre civile. La lutte contre l'impunité a enregistré des avancées majeures au cours de ces dernières années. Comme l'a dit l'un des participants, voici 20 ans seulement, il était impensable qu'une personne coupable de violations des droits de l'homme (même un chef d'Etat) puisse être poursuivie. Aujourd'hui, les violations les plus graves des droits de l'homme (le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité) sont proscrites. Certains Etats se déclarent universellement compétents dans de tels cas, qui sont jugés devant des tribunaux internationaux, parmi lesquels le plus important d'entre eux, la Cour pénale internationale (CPI). Nous exhortons tous les parlements qui ne l'auraient pas encore fait à ratifier le Statut de Rome de la CPI et à adopter les lois de mise en œuvre qui s'imposent. Il y va de notre devoir de lutter à l'échelon national contre l'impunité sous toutes ses formes, dans sa dimension judiciaire, politique, morale et historique. Nous sommes fermement convaincus qu'il est impossible de bâtir sur des bases solides en niant et en oubliant le passé.

Les formes prises par les sanctions et leur objectif, ainsi que l'exécution des peines ont également été abordés au cours de notre discussion. En dehors du droit à la liberté, la prison ne prive pas les détenus de leurs droits de l'homme ni de leur droit à être traités de façon humaine. Nous estimons que le but d'une sanction, outre le fait qu'elle reflète la désapprobation de la société et sert de dissuasion, doit être de permettre la réinsertion des détenus et leur réintégration dans la société. Le travail communautaire est une solution allant dans ce sens et ce type de sanction est par exemple utilisé à Chypre, au Botswana et en Afrique du Sud pour certaines catégories de délits.

Nos prisons doivent offrir des conditions de détention humaines. C'est indispensable pour la réinsertion des prisonniers. La discussion suscitée par cette question a montré que la grande

majorité de nos pays ne respecte pas ce critère. Dans pratiquement tous nos pays, les prisons souffrent du phénomène du surpeuplement, grave dans certains cas. Pour faire face à ce problème, des pays ont choisi la privatisation des prisons. La majorité des participants a considéré que les prisons font partie intégrante de la justice pénale et qu'il incombe donc à l'Etat d'assumer seul la responsabilité de l'exécution des peines, responsabilité qui ne peut être sous-traitée à des sociétés privées. Cela ne signifie pas que certaines prestations assurées dans les prisons, tels que les repas, les soins médicaux ou la formation professionnelle, ne puissent pas être prises en charge par des sociétés privées. De façon plus générale, les raisons du surpeuplement dans les prisons méritent d'être creusées, car elles pourraient n'être que le symptôme de problèmes plus profonds dans la société.

Un des intervenants s'est adressé à nous, en tant que législateurs, pour nous exhorter à ne pas imposer de peine minimum obligatoire, car de telles peines ne permettent pas aux juges de jouir de toute la discrétion dont ils ont besoin pour infliger des peines adaptées à chaque cas.

Nous nous opposons à la peine de mort, que nous considérons comme la sanction la plus cruelle et la plus inhumaine et exhortons les Etats qui ne l'ont pas encore fait à l'abolir ou à imposer ne serait-ce qu'un moratoire sur l'exécution de telles peines.

Nous avons aussi soulevé la question de la détention administrative. Nous avons notamment débattu de la détention de personnes souffrant d'une maladie mentale ainsi que des demandeurs d'asile et des migrants. Les pays d'accueil ont de plus en plus tendance à considérer les demandeurs d'asile et les migrants, surtout lorsqu'ils sont originaires de certains pays, comme des délinquants ou des délinquants potentiels et à les traiter comme tels. La définition de la politique en matière d'immigration relève bien sûr de la compétence nationale, mais les pays sont également tenus de respecter les droits de l'homme fondamentaux. A cet égard, notre intervenant a fait référence au Guide parlementaire sur le droit international relatif aux réfugiés, publié en 2001 par l'UIP et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, qui énumère ces droits et propose des recommandations. Nous notons avec inquiétude que la politique en matière d'immigration actuellement appliquée par les pays d'accueil a trop souvent pour résultat d'aider le moins ceux qui en auraient le plus besoin du fait de leur vulnérabilité. Nous considérons la situation comme suffisamment grave pour recommander à l'UIP la tenue d'un séminaire consacré à cette question.

Il est impossible de garantir le respect des droits de l'homme en l'absence d'un système judiciaire efficace. Il n'est pas rare que le pouvoir exécutif impose sa volonté non seulement à la justice mais aussi à nos parlements, parfois au détriment des intérêts fondamentaux des peuples que nous représentons. Nous affirmons avec force qu'en notre qualité de parlementaires, nous avons pour mission de garantir l'indépendance de la justice et le respect du droit à un procès équitable. Nous disposons des pouvoirs constitutionnels nécessaires pour ce faire. En tant que législateurs, nous devons créer le cadre juridique requis en le fondant sur le respect des normes régionales et internationales en matière de droits de l'homme. Nous recommandons notamment que les garanties figurant à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques soient intégrées dans la législation qui régit la procédure pénale. Toutefois, les lois seules ne sont pas suffisantes. La meilleure loi ne reste qu'un morceau de papier si elle n'est pas mise en œuvre. Notre fonction de contrôle nous permet de garantir l'application des lois et la mise en œuvre pratique dans le domaine de la justice des normes régionales et internationales en matière de droits de l'homme. Nous sommes habilités à créer des commissions d'enquête chargées de se pencher sur les défaillances systémiques du pouvoir judiciaire. Nos compétences nous permettent d'interpeller l'exécutif et les autorités administratives si nous craignons que la justice ne soit pas correctement administrée dans un cas particulier. Le principe de la séparation des pouvoirs est un système de freins et contrepoids et il y va de notre devoir de veiller à ce que les lois que nous adoptons respectent les critères du droit international en matière de droits de l'homme et les appliquent de façon correcte.

Enfin, nous remercions le Président du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, M. Luis Alfonso de Alba, d'avoir pris le temps de nous informer des travaux qui ont été engagés pour faire du successeur de l'ancienne Commission des droits de l'homme un organe véritablement efficace et pour répondre à nos questions à ce propos. Nous demandons à l'Union interparlementaire de réfléchir à la manière dont les parlements et leurs membres pourraient être associés au travail du Conseil et y apporter leur contribution. ■