



Assemblée générale

Distr. générale
16 septembre 2010
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Quinzième session

Point 10 de l'ordre du jour

Assistance technique et renforcement des capacités

Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Cambodge*

Surya P. Subedi

Résumé

Le Cambodge a fait des progrès notables dans la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment en promulguant quelques lois importantes dans ce domaine. Collaborant davantage avec les institutions des droits de l'homme de l'ONU, le Gouvernement cambodgien a accepté toutes les recommandations formulées lors de l'Examen périodique universel du pays en décembre 2009, y compris celles relatives au renforcement de l'indépendance et des capacités du système judiciaire. De l'avis du Rapporteur spécial, le Cambodge demeure un pays complexe pour ce qui est de la protection et la promotion des droits de l'homme, car la démocratie n'y est pas encore pleinement ancrée. Les violations des droits de l'homme perdurent dans un certain nombre de domaines. Les principaux sujets de préoccupation sont en lien avec l'accès à la terre, le droit au logement, la liberté d'expression et les nombreux problèmes qui se posent dans le système judiciaire. Ces questions restent au premier plan sur la scène juridique et politique. Le Rapporteur spécial s'inquiète aussi du resserrement de l'espace politique. Le Gouvernement est devenu plus tolérant à l'égard des acteurs nationaux et la communauté internationale pousse le pays à aller de l'avant. Le Rapporteur spécial se félicite de ce que le Gouvernement soit disposé à améliorer encore la situation des droits de l'homme et à renforcer l'indépendance et les capacités de la magistrature et il salue les efforts accomplis en ce sens. Il a jugé encourageant l'esprit d'ouverture qu'ont manifesté ses interlocuteurs du Gouvernement, qui étaient prêts à engager des discussions de fond à condition que les questions soient soulevées de manière objective et non partisane, dans l'intention de rechercher des solutions. C'est dans cet esprit que le Rapporteur spécial formule une série de recommandations dans le présent rapport et encourage le Gouvernement à les prendre en considération et à établir un programme d'action assorti d'un calendrier précis pour les mettre en œuvre.

* Soumission tardive.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–8	3
II. Méthodes de travail et approche	9–11	4
III. Faits nouveaux touchant aux droits de l’homme et à l’état de droit.....	12–18	4
IV. Indépendance et compétence du système judiciaire au Cambodge.....	19–29	6
A. Système juridictionnel actuel.....	19	6
B. Cadre juridique relatif à l’indépendance du système judiciaire.....	20–22	6
C. Conseil supérieur de la magistrature.....	23–29	7
V. Problèmes liés aux procédures judiciaires	30	8
A. Droit au logement et droits fonciers	31–32	9
B. Liberté d’expression	33–39	9
VI. Principaux obstacles dans le système judiciaire.....	40–63	11
VII. Conclusions.....	64–65	16
VIII. Recommandations.....	66–102	17

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis conformément à la décision 12/25 du Conseil des droits de l'homme en date du 12 octobre 2009. Le Rapporteur spécial a effectué deux missions au Cambodge en 2010, du 17 au 30 janvier et du 8 au 18 juin. Il remercie le Gouvernement pour la coopération qu'il a apportée et pour avoir montré qu'il était disposé à collaborer de manière constructive.

2. Après sa première mission, le Rapporteur spécial a proposé d'examiner les travaux et l'efficacité des institutions publiques chargées de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et le Gouvernement a donné son accord. Le Rapporteur spécial a commencé par examiner l'appareil judiciaire et sa capacité à administrer la justice en gagnant le respect et la confiance de la population. C'est pourquoi le présent rapport est axé sur l'appareil judiciaire et contient des recommandations tendant à en accroître l'envergure, les capacités et l'indépendance.

3. Le Rapporteur spécial tient à indiquer d'emblée que les dirigeants politiques cambodgiens ont donné au pays la stabilité politique dont il avait besoin et lui ont permis de bénéficier d'une croissance économique impressionnante depuis de nombreuses années. Le Cambodge a également amélioré son système de justice et a accru à la fois l'indépendance et les capacités du pouvoir judiciaire. Le Rapporteur spécial est conscient des défis extraordinaires que doit relever le système judiciaire pour se reconstruire, compte tenu du passé tragique du pays où beaucoup a été détruit. Il salue l'adoption, depuis qu'il a commencé à travailler au Cambodge, de textes de loi importants – notamment le Code pénal, la loi sur les manifestations et la loi contre la corruption – qui tendent à renforcer le système de justice.

4. Le Rapporteur spécial a été informé du programme de réforme juridique et judiciaire et a noté avec satisfaction certains des progrès accomplis à cet égard. Il apprécie l'augmentation des crédits alloués au système de justice. Il se réjouit de constater que le Gouvernement est ouvert à d'autres idées et disposé à travailler avec les gens et les institutions qui ont une démarche constructive. Le Gouvernement a bien accueilli certaines des suggestions du Rapporteur spécial, notamment celles tendant à renforcer le cadre réglementaire relatif aux expulsions et aux réinstallations, à accroître la transparence du processus législatif en faisant connaître les projets de loi susceptibles d'avoir une incidence sur les droits de l'homme et en étudiant les possibilités d'établir un mécanisme associant le Gouvernement et la société civile dans le but de renforcer ensemble la démocratie et les droits de l'homme. Le Rapporteur spécial espère que cet esprit de coopération et de dialogue constructif avec le Gouvernement persistera.

5. Pendant sa première mission en janvier 2010, le Rapporteur spécial a eu le privilège de rencontrer le Premier Ministre, Hun Sen, et de s'entendre avec lui à propos des domaines sur lesquels porteraient ses travaux futurs. N'ayant pas pu rencontrer le Premier Ministre pendant sa mission de juin 2010 car celui-ci était souffrant, il lui a écrit pour lui adresser ses vœux de prompt rétablissement.

6. Pendant sa troisième mission, le Rapporteur spécial a eu le privilège de se voir accorder une audience par le Roi Norodom Sihamoni. Lors de ses missions en 2010, il a eu la possibilité de rencontrer de hauts responsables du Gouvernement, des membres de l'Assemblée nationale et de la magistrature, des représentants de la société civile, l'Équipe de pays des Nations Unies, des diplomates basés dans le pays et des particuliers.

7. Au cours de ses missions, le Rapporteur spécial a recensé un certain nombre de dysfonctionnements dans le système judiciaire et a formulé des recommandations visant à y remédier, qui figurent dans le dernier chapitre du présent rapport. Il lui semble que les

pauvres et les personnes vulnérables et marginalisées, notamment celles qui sont confrontées à des litiges fonciers, ont du mal à obtenir satisfaction de la part du système de justice et frappent à toutes les autres portes qui se présentent à elles, y compris celle du Premier Ministre. Nombre d'entre elles sont tellement aux abois qu'elles ont même abordé le Rapporteur spécial pendant ses visites.

8. La situation des droits de l'homme au Cambodge a été analysée en profondeur par des titulaires successifs de mandat par pays depuis 1993, en particulier en ce qui concerne le système judiciaire. Le présent rapport s'appuie sur ces travaux. Bien que le Cambodge soit un pays tourné vers l'avenir qui a réalisé de grandes avancées dans le renforcement des droits de l'homme au cours des dernières années, il demeure confronté à un certain nombre d'obstacles en lien notamment avec l'insuffisance des capacités, des ressources financières et de la volonté politique et le manque d'efficacité des institutions publiques pour ce qui est d'améliorer la situation des droits de l'homme. Cela est particulièrement vrai pour le système judiciaire, dont l'indépendance est essentielle à l'exercice des droits de l'homme. Il s'agit d'un domaine où il reste encore beaucoup à faire.

II. Méthodes de travail et approche

9. Le Rapporteur spécial et le Gouvernement sont convenus d'examiner le fonctionnement et l'efficacité des institutions publiques chargées de promouvoir et protéger l'état de droit et de s'occuper des questions relatives aux droits de l'homme, notamment le Parlement, le système judiciaire, le Conseil constitutionnel, le Conseil supérieur de la magistrature, la Commission électorale, les forces de l'ordre et la Commission cambodgienne des droits de l'homme rattachée au Gouvernement. Il s'agit de rechercher les moyens de renforcer la capacité de ces institutions à protéger et promouvoir les droits de l'homme. Pendant sa mission de juin 2010, le Rapporteur spécial a axé ses travaux sur le système judiciaire.

10. Pendant sa visite, le Rapporteur spécial a rencontré le Président et d'autres membres du Conseil constitutionnel, le Président de la Cour suprême, le Président de la Cour d'appel, le Procureur général de la Cour d'appel, le Président et d'autres membres du barreau cambodgien et d'autres hauts fonctionnaires gouvernementaux et membres du système judiciaire. Il a aussi rencontré des victimes de violations des droits de l'homme, notamment des groupes et communautés autochtones récemment chassés de leurs terres, et il a eu des échanges avec des représentants de la société civile travaillant sur les réformes juridiques et judiciaires. Il a eu le grand honneur d'être reçu par le Roi Norodom Sihamoni.

11. Le Rapporteur spécial a visité le tribunal provincial de Kandal et a assisté aux audiences. Il a aussi visité la Cour d'appel de Phnom Penh et le tribunal provincial de Battambang pendant sa mission de janvier 2010, et a rencontré le président et le procureur général de ces institutions. Pendant sa mission de juin 2010, il a visité les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) et s'est entretenu avec un juge du fond, des cojuges d'instruction, des coprocurateurs et d'autres hauts magistrats. Il s'est également rendu dans le centre de détention où avaient été placées les cinq personnes inculpées par les CETC.

III. Faits nouveaux touchant aux droits de l'homme et à l'état de droit

12. Le Rapporteur spécial a le plaisir d'indiquer que des avancées notables ont été réalisées dans le domaine des droits de l'homme et de l'état de droit au Cambodge depuis sa première visite en janvier 2009, notamment le renforcement du cadre juridique relatif

aux expulsions et réinstallations dans les zones urbaines; l'achèvement de l'examen de la première affaire confiée aux CETC et le jugement rendu le 26 juillet 2010, et les nets progrès dans l'instruction des autres affaires; la poursuite des efforts de réforme du système pénitentiaire; et la clarification du régime relatif aux manifestations publiques.

13. Le Gouvernement a accéléré le processus législatif dans un certain nombre de domaines en vue de renforcer le système de justice dans le pays. Quatre nouveaux textes de loi importants ayant une incidence directe sur les droits de l'homme ont été adoptés par l'Assemblée nationale pendant la période considérée: le Code pénal en octobre 2009, la loi sur les manifestations pacifiques en octobre 2009, la loi sur les expropriations en février 2010, et la loi contre la corruption en mars 2010.

14. Le Gouvernement a par ailleurs publié en mai 2010 une circulaire relative aux établissements provisoires sur des terrains occupés illégalement dans les zones urbaines qui aborde certains problèmes épineux en lien avec les expulsions en milieu urbain. Avec la loi sur l'expropriation, cette circulaire pourrait être considérée comme le début d'un processus de mise en œuvre des recommandations de différents organes des droits de l'homme de l'ONU tendant à adopter des directives nationales relatives à l'expulsion et à la réinstallation.

15. Ces textes de loi représentent une évolution positive. Cependant, le Rapporteur spécial a relevé une certaine préoccupation parmi les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes inquiètes de ne pas avoir eu la possibilité de commenter la teneur de certains de ces textes avant qu'ils ne soient adoptés par l'Assemblée nationale. D'autres préoccupations ont été communiquées au Rapporteur spécial concernant le fait que les parlementaires, et en particulier ceux des partis d'opposition, n'avaient pas été suffisamment en mesure de discuter vraiment des projets de loi et de présenter d'éventuels amendements avant l'adoption par l'Assemblée nationale.

16. Le Cambodge s'est prêté à l'Examen périodique universel (EPU) par le Conseil des droits de l'homme en 2009 (A/HRC/13/4). Le Gouvernement a montré qu'il était disposé à continuer d'améliorer la situation des droits de l'homme et à renforcer l'indépendance du système judiciaire en acceptant l'ensemble des 91 recommandations formulées à cette occasion. De l'avis du Rapporteur spécial, cet événement positif illustre l'engagement public du Gouvernement de poursuivre ses efforts pour construire un système efficace fondé sur l'état de droit et les normes internationales relatives aux droits de l'homme, facteur essentiel du développement du pays. Le Rapporteur spécial a publié le 30 mars 2010 un communiqué de presse saluant la décision du Gouvernement et encourageant celui-ci à associer les principales parties prenantes, y compris les organisations de la société civile, à la mise en œuvre des recommandations.

17. Pendant ses missions, le Rapporteur spécial a constaté qu'il n'y avait toujours pas de dialogue régulier et fructueux entre le Gouvernement et les organisations de la société civile en vue de la promotion et de la protection des droits de l'homme. À sa rencontre de janvier 2010 avec le Premier Ministre, il a fait valoir les avantages d'une collaboration avec la société civile, et son interlocuteur s'est montré réceptif à cette idée. Des discussions ont été entamées parmi les organisations de la société civile à propos de la meilleure façon d'aborder la question. Le Rapporteur spécial a été impressionné de voir que des chefs de file de la société civile représentant plus de 300 organisations y avaient participé dans un esprit de coopération et avec enthousiasme. Il tient à les remercier pour leur effort collectif en vue de formuler une proposition concrète commune, qu'ils lui ont communiquée et qu'il compte transmettre, pour examen au Premier Ministre, sous la forme d'un document de travail.

18. Pendant ses missions, le Gouvernement a demandé au Rapporteur spécial d'avoir des échanges avec l'ensemble des organisations de la société civile et pas seulement avec

celles qui étaient critiques à l'égard du pouvoir en place. Le Rapporteur spécial a déclaré qu'il était tout disposé à entrer en contact avec le plus grand nombre possible d'organisations de la société civile représentant différents milieux et différents domaines d'activité. Il a écrit au Président de la Commission cambodgienne des droits de l'homme, Om Yenteng, le 18 janvier 2010, pour lui demander conseil à propos des organisations ou groupes de la société civile auxquels songeait le Gouvernement. Il a aussi indiqué qu'il était disposé, selon une autre formule, à participer à une réunion organisée par la Commission avec les organisations en question, si cela était possible. Le Rapporteur spécial s'est félicité de la proposition du Président de la Commission tendant à organiser à l'intention des juges et des procureurs un séminaire sur les questions liées au système judiciaire, à l'occasion de la prochaine mission du Rapporteur spécial dans le pays, et il s'est réjoui de cette perspective.

IV. Indépendance et compétence du système judiciaire au Cambodge

A. Système juridictionnel actuel

19. Le système juridictionnel comprend la Cour suprême, une cour d'appel, 19 tribunaux provinciaux, 2 tribunaux municipaux et 1 tribunal militaire. Trois provinces n'ont pas de tribunaux et les affaires les concernant sont examinées par les tribunaux provinciaux voisins. La Cour d'appel, située à Phnom Penh et composée de 12 juges, connaît de tous les appels contre les décisions rendues par les tribunaux de première instance. Des collèges de trois juges réexaminent entièrement les affaires en se penchant sur les questions de fait et de droit et peuvent conduire une instruction complémentaire. La Cour suprême est composée d'un président, d'un vice-président et de plusieurs juges. Un collège de cinq juges examine les questions de droit dans les pourvois formés pour la première fois contre les décisions de la Cour d'appel et un collège de neuf juges examine les questions de fait et de droit dans le cas d'un second appel, lorsque la Cour d'appel n'a pas suivi le jugement en cassation de la Cour suprême. La Cour examine aussi les requêtes en révision contre des jugements définitifs et exécutoires lorsque sont apparus de nouveaux éléments de preuve établissant l'innocence de la personne condamnée et qui n'étaient pas disponibles au moment du procès. Les magistrats sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature, également responsable des questions disciplinaires au sein de la profession. La formation est assurée par la nouvelle Académie royale pour les professions juridiques, composée d'une école de juges (également destinée aux procureurs¹) et d'une école de greffiers. Il existe une association du barreau cambodgien mais pas d'association de juges.

B. Cadre juridique relatif à l'indépendance du système judiciaire

La Constitution

20. La Constitution du Royaume du Cambodge de 1993 dispose en son article 128 que le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant garant de l'impartialité et qui protège les droits et libertés des citoyens. L'article 129 dispose que la justice est exercée au nom du peuple cambodgien selon les procédures et lois en vigueur. Seuls les juges ont le droit de

¹ Comme dans le système de droit civil français, les procureurs ont le statut de magistrat (magistrats debout), comme les juges qui siègent aux tribunaux (magistrats assis). L'école forme les procureurs et les juges des juridictions civiles et pénales.

rendre les jugements et ils doivent accomplir leurs devoirs dans le strict respect de la loi et en leur âme et conscience. L'article 130 dispose qu'aucun organe du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ne peut exercer le pouvoir judiciaire et l'article 131 que seul le Département des poursuites a le droit d'engager des poursuites pénales. L'article 132 fait du Roi le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire et confie au Conseil supérieur de la magistrature le rôle d'assister le Roi dans cette tâche.

Autres textes de loi

21. La Constitution exige que le statut des juges et celui des procureurs soient définis dans des lois distinctes. Cette législation n'a pas encore été adoptée. Le projet de loi est actuellement bloqué pour plusieurs raisons. L'une d'entre elles semble être le désaccord entre le Conseil supérieur de la magistrature et le Ministère de la justice au sujet du rôle du Ministère dans le contrôle des procureurs: le Ministère propose de contrôler le Département des poursuites publiques comme en France mais le Conseil affirme que, puisque les procureurs sont des juges et que les juges sont indépendants en vertu de la Constitution, ils ne doivent relever que du Conseil. L'une des conséquences de ce blocage est que les trois membres du Conseil supérieur de la magistrature qui devraient être élus par les juges parmi leurs pairs sont désignés par le Ministère de la justice depuis que le Conseil a été créé. La Constitution dispose qu'il ne peut y avoir d'élections tant que la loi relative au statut des juges n'a pas été promulguée.

22. Le fait que, dix-sept ans après l'adoption de la Constitution, la loi organique relative au système judiciaire n'est toujours pas encore en vigueur illustre sans doute les problèmes auxquels le Cambodge est confronté. Il convient de noter que ce retard est aussi dû en partie à des désaccords à propos des modalités de la création d'un tribunal commercial ou de chambres commerciales en vertu de l'adhésion du pays à l'Organisation mondiale du commerce.

C. Conseil supérieur de la magistrature

23. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a été créé par la loi en 1994 conformément à l'article 132 de la Constitution. Officiellement présidé par le Roi, il comprend huit autres membres, dont cinq de droit: le Ministre de la justice, le Président de la Cour suprême, le Procureur général auprès de la Cour suprême, le Président de la Cour d'appel et le Procureur général auprès de la Cour d'appel. Les trois autres membres doivent être trois juges élus par leurs pairs.

24. La présence d'un membre du pouvoir exécutif, à savoir le Ministre de la justice, en tant que membre de droit a soulevé des questions quant à l'indépendance du Conseil. De plus, l'article 21 de la loi portant création du Conseil dispose que les membres du Conseil ne peuvent être élus tant qu'une loi relative au statut des juges n'a pas été promulguée. Cette loi qui s'inscrit dans le programme de réforme juridique et judiciaire du Gouvernement est encore en attente et par conséquent, depuis 1994, les trois membres en question sont nommés par le Ministre de la justice.

25. Malgré le sentiment qu'il est sous l'influence du Gouvernement, le Conseil supérieur de la magistrature est actuellement en désaccord avec le Ministère de la justice au sujet du contrôle des procureurs. La loi cambodgienne donne aux procureurs le statut de juge (juges debout) et ils relèvent donc du Conseil. Le Ministère de la justice essaie de ramener les procureurs sous son contrôle direct suivant la pratique adoptée par quelques autres pays de droit romaniste. De plus, un projet d'amendement à la loi relative au Conseil supérieur de la magistrature tend à rendre permanent l'arrangement actuel qui confie au Ministère de la justice le secrétariat du Conseil.

26. Le Conseil est actuellement composé de juges et de procureurs actifs, ce qui peut entraîner un conflit d'intérêts lorsque des juges débutants travaillent sous la supervision de membres du Conseil. Les membres du Conseil occupent d'autres postes supposant de lourdes responsabilités et ne sont donc pas en mesure de consacrer suffisamment de temps et d'attention à leurs attributions. C'est pourquoi les réunions du Conseil sont peu fréquentes. C'est en partie pour cette raison que l'ancien secrétariat du Conseil a été jugé inapte à s'acquitter de sa mission d'inspection et que celle-ci a été confiée à une équipe du Ministère de la justice. Une solution à ce problème pourrait être de restreindre la composition du Conseil à des juges et procureurs à la retraite ou d'en faire un mandat exclusif rémunéré à plein temps pour la durée de la nomination, ce qui signifierait que les juges qui siègent au Conseil devraient renoncer à leurs activités judiciaires.

27. En septembre 2009, un sous-décret a établi une nouvelle «équipe d'assistance» chargée d'aider le Conseil disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature à s'acquitter de ses responsabilités en matière d'enquêtes. Cette équipe est composée de 10 juges actifs et d'un sous-secrétaire d'État au Ministère de la justice. Il s'agit pour l'essentiel d'un conseil au sein du Conseil, avec les mêmes faiblesses dues aux conflits d'intérêts et aux problèmes de disponibilité susmentionnés. La présence d'un membre du pouvoir exécutif est par ailleurs contestable. Cette équipe a été mise en place pour donner au Conseil davantage de moyens de s'acquitter de ses responsabilités. Sa création montre donc que la réforme du Conseil passe par un accroissement de ses capacités. Si cela se produit, l'équipe d'assistance devrait être supprimée.

28. Le Conseil supérieur de la magistrature jouit actuellement d'aucun pouvoir spécifique pour promouvoir la nomination de femmes dans la magistrature. Environ 10 % des magistrats sont des femmes, dont environ 35 juges, y compris des procureures, sur un total d'environ 350 juges. Le Conseil compte une femme parmi ses membres: la Procureure générale de la Cour suprême Chea Leang, qui en fait partie depuis 2009.

29. En janvier 2006, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, après avoir examiné le rapport soumis par le Cambodge en vertu de la Convention, a recommandé dans ses observations finales (CEDAW/C/KHM/CO/3) que le Gouvernement adopte «des mesures qui permettraient à un nombre accru de femmes d'exercer des fonctions électives ou d'être nommées à des charges publiques, y compris au sein de l'appareil judiciaire». Il devait s'agir notamment de mesures spéciales visant à promouvoir les femmes, la formation et la sensibilisation. Une fois réformé, le Conseil supérieur de la magistrature pourrait être spécifiquement chargé de promouvoir la présence des femmes dans les professions judiciaires conformément à cette recommandation.

V. Problèmes liés aux procédures judiciaires

30. En dépit des garanties constitutionnelles et de l'existence de diverses institutions chargées d'accroître et de protéger son indépendance, le Rapporteur spécial est d'avis que le système judiciaire ne fonctionne pas de manière aussi efficace, indépendante et impartiale que possible. C'est pourquoi il propose de mettre en évidence le dysfonctionnement des procédures judiciaires en examinant deux cas en lien avec deux aspects importants de la situation des droits de l'homme dans le Cambodge d'aujourd'hui: le droit au logement et les droits fonciers, et la liberté d'expression. Ces exemples illustrent en effet les problèmes plus vastes qui se posent dans le pays.

A. Droit au logement et droits fonciers

31. Les questions liées aux différends fonciers et aux expulsions continuent de faire la une des journaux cambodgiens aujourd'hui. La manière dont la terre est gérée et utilisée par le Gouvernement à différentes fins demeure un problème majeur. L'appropriation illicite de terres par des personnes ayant du pouvoir semble être une pratique courante. L'octroi à des entreprises de concessions foncières à des fins économiques et d'autres transactions foncières ont de graves répercussions sur les pauvres des zones rurales et urbaines ainsi que sur les peuples autochtones². Rien qu'en 2009, au moins 26 expulsions ont déplacé environ 27 000 personnes dans le pays. La loi foncière de 2001 établit un cadre juridique qui devrait permettre de régler les questions de propriété foncière mais elle n'est pas appliquée correctement. C'est dans ce contexte que dans sa résolution 12/25, le Conseil des droits de l'homme a engagé le Gouvernement à redoubler d'efforts pour résoudre équitablement et rapidement, conformément à la loi foncière de 2001, les questions de propriété foncière, de manière impartiale et dans la transparence, en appliquant la loi avec plus de vigueur grâce à l'élaboration de principes directeurs nationaux pour clarifier les procédures applicables. La nouvelle loi sur l'expropriation promulguée en février 2010 et la circulaire du Gouvernement publiée en décembre 2009 représentent une évolution positive dans cette direction. La loi sur l'expropriation offre une bonne protection aux propriétaires fonciers. Le Ministère de l'aménagement du territoire a fait de l'adoption de la circulaire un processus participatif en permettant aux organisations de la société civile et aux partenaires de développement d'y apporter leur contribution.

32. Le Rapporteur spécial s'est réjoui de la proposition qu'a faite le Président du Comité des droits de l'homme cambodgien, lors de leur rencontre en juin 2010, de constituer un groupe de travail ad hoc informel qui serait chargé d'examiner les différends fonciers pendants et de formuler des recommandations en vue d'un règlement légal et équitable. Ce groupe serait composé d'un représentant de son bureau, d'un représentant du bureau au Cambodge du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme (HCDH) et de plusieurs représentants de la société civile s'occupant de questions foncières. Étant donné l'incapacité des organes institutionnels existants à régler certains de ces différends, et l'absence de recours à la disposition des particuliers, le Rapporteur spécial a accueilli favorablement cette proposition qu'il a jugée constructive, étant entendu que ce nouveau mécanisme informel ne devait pas remplacer ni affaiblir les mécanismes existants tels que les commissions cadastrales, les tribunaux ou l'Autorité nationale pour le règlement des différends fonciers. Le Rapporteur spécial encourage les parties prenantes à engager des discussions coopératives au sujet du rôle que pourrait jouer un tel mécanisme dans la contribution au règlement des différends fonciers ou des cas d'expulsion difficiles. Pour que cette entreprise en vaille la peine, il faudrait qu'il y ait un dialogue transparent entre le Gouvernement, le bureau au Cambodge du HCDH et la société civile (y compris les porte-parole des communautés). Le Rapporteur spécial espère que le groupe de travail en question pourra être établi dans un proche avenir.

B. Liberté d'expression

33. La liberté d'expression est absolument vitale pour la démocratie mais elle demeure un des principaux domaines de préoccupation au Cambodge. La disposition pénale relative à la diffamation adoptée par l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge

² En mai 2010, d'après des informations publiées par le Ministère de l'agriculture, 85 entreprises bénéficiaient de concessions foncières couvrant une superficie totale de 956 690 hectares. Les estimations des ONG sont supérieures. Voir <http://www.elc.maff.gov.kh/index.html>.

(APRONUC), qui établit un équilibre approprié entre la protection de la réputation privée et la diffusion d'informations concernant des questions d'intérêt public, ne semble pas correctement interprétée. La loi relative à la diffamation et à la désinformation est utilisée de manière sélective et partielle contre des journalistes, des militants des droits de l'homme et des dirigeants politiques, et les tribunaux ne semblent pas interpréter la loi et les restrictions pouvant être apportées à la liberté d'expression conformément au droit interne, sans parler des normes internationales qui lient le Cambodge. L'immunité parlementaire de trois députés – Sam Rainsy, Mu Sochua et Ho Vann –, tous membres du principal parti d'opposition, a été levée en 2009 afin que des poursuites pénales pour diffamation et/ou désinformation puissent être engagées à leur encontre.

34. Dans aucune des procédures susmentionnées les membres du Parlement concernés n'ont eu la possibilité de présenter leur cas devant l'Assemblée nationale ou de contester les accusations portées contre eux. Cette pratique est contraire au principe fondamental de justice naturelle qui veut que toute personne accusée d'avoir commis une faute ou une infraction ait la possibilité d'être entendue avant qu'une action ne soit engagée contre elle. Or les tribunaux ne se sont guère préoccupés de cela lorsqu'ils ont reconnu les personnes en question coupables de diffamation. De même, dans une démocratie fonctionnant normalement, des personnes comme Hang Chakra, rédacteur en chef du journal de l'opposition *Khmer Machas Srok*, et un autre journaliste, Ros Sokhet, ne seraient pas traduites en justice et emprisonnées vu qu'elles n'ont pas enfreint la loi et l'ordre par leurs actes ni constitué une menace pour les intérêts de sécurité nationale du pays.

35. Le cas de M. Hang Chakra illustre particulièrement bien les pratiques qui ont cours dans le système judiciaire cambodgien. En mai 2009, un avocat agissant pour le compte de Sok An, Premier Ministre adjoint et membre du Conseil des ministres, lui a intenté un procès en diffamation après que son journal a publié, dans son édition du 5-7 avril 2009, un article intitulé «Hun Sen prend des sanctions contre les fonctionnaires véreux qui gravitent autour de Sok An». L'article indiquait que M. Sok An ne bénéficiait pas du même degré de confiance de la part du Premier Ministre que par le passé. Le 21 mai 2009, le journal a publié un autre article intitulé «Les fonctionnaires loyaux à l'égard de Sok An risquent la révocation». Le tribunal municipal de Phnom Penh et la Cour d'appel se sont appuyés sur ces deux articles pour reconnaître M. Hang Chakra coupable de désinformation et le condamner à un an d'emprisonnement alors même que ses articles ne constituaient pas des atteintes à la loi et l'ordre ni à la sécurité nationale.

36. Il est également intrigant de constater que dans cette affaire les deux juridictions n'ont pas appliqué la loi sur la presse, ce qui aurait donné à la partie lésée la possibilité de demander à M. Hang Chakra de se rétracter, ou celle d'exercer un droit de réponse. Immédiatement après avoir été condamné par le tribunal municipal de Phnom Penh, M. Hang Chakra a été arrêté dans la province de Battambang et envoyé au Centre correctionnel 1 (CC1). Il a contesté le jugement devant la Cour d'appel, mais celle-ci l'a confirmé. M. Hang Chakra n'a pas formé de pourvoi devant la Cour suprême, convaincu qu'il serait vain. Pendant sa mission de janvier 2010, le Rapporteur spécial lui a rendu visite en prison. Il a finalement été gracié par le Roi en avril 2010 et remis en liberté.

37. Les deux juridictions ont fondé leur jugement sur l'idée que l'article était de mauvaise foi et les informations incorrectes. Elles n'ont avancé aucun argument juridique expliquant pourquoi ou comment l'article publié par M. Hang Chakra pouvait troubler l'ordre public, élément constitutif de l'infraction de diffamation en vertu de l'article 62 des dispositions pénales adoptées par l'APRONUC. Il y a lieu de s'étonner que les procureurs n'aient pas examiné l'affaire et l'aient renvoyée directement devant les juges du fond. Le juge d'instruction n'a pas participé non plus à l'examen de l'affaire. Les articles ont été publiés en avril et mai 2009 et M. Hang Chakra a été condamné en juin, ce qui est

incontestablement très rapide. Tout cela donne à penser que la magistrature voulait absolument déclarer M. Hang Chakra coupable et le condamner.

38. Le procès s'est déroulé très rapidement et l'avocat de M. Hang Chakra n'a pas eu le temps de préparer sa défense. Il a demandé au juge de reporter le procès, mais celui-ci a refusé. Ni M. Hang Chakra ni son avocat n'ont eu la possibilité d'avancer des arguments à décharge. Le procès a duré environ une heure et M. Hang Chakra a été reconnu coupable *in absentia*. Après son arrestation, son avocat a saisi la Cour d'appel. Il avait un solide argument à faire valoir, à savoir qu'il ne s'agissait pas d'une affaire de droit pénal mais plutôt de droit civil vu que les articles de M. Hang Chakra n'avaient causé aucun trouble et n'avaient constitué aucune menace pour la sécurité nationale, mais les juges de la Cour d'appel ne l'ont pas autorisé à le présenter. Ils se sont appliqués à convaincre M. Hang Chakra de reconnaître sa culpabilité au lieu d'examiner l'affaire au fond.

39. Le Rapporteur spécial est conscient qu'il y a eu récemment une évolution positive concernant la manière dont la loi sur la désinformation est interprétée. Par exemple, le tribunal provincial de Takeo a acquitté deux défenseurs des droits de l'homme, Cheab Chiev et Khoem Sarum, un journaliste de Radio Free Asia, Sok Serey, et Ny San et Seb Sein, représentants de la communauté Cham, accusés de désinformation. Des poursuites avaient été engagées contre ces cinq personnes après qu'elles eurent accusé de corruption des fonctionnaires locaux du village de Kampong Youl (province de Takeo) lors d'une interview diffusée en décembre 2008 sur Radio Free Asia. En septembre 2009 elles ont été accusées, entre autres, de désinformation en vertu des dispositions pénales adoptées par l'APRONUC. Pour que cette infraction soit constituée, il faut qu'il y ait à la fois intention malveillante et élément attestant que l'information diffusée est «trouble, ou est susceptible de troubler, l'ordre public». Lorsqu'il a décidé d'abandonner les accusations de désinformation, le tribunal provincial de Takeo a expressément déclaré qu'il n'y avait pas eu intention malveillante chez les accusés. Cette décision était bienvenue, et le Rapporteur spécial espère que les tribunaux qui auront à se prononcer sur des affaires de diffamation et de désinformation procéderont à un examen au fond et étayeront leur jugement par des arguments juridiques. Cela étant, il espère aussi que l'appel interjeté par le procureur dans l'affaire en question n'aboutira pas à l'annulation de la décision du tribunal provincial.

VI. Principaux obstacles dans le système judiciaire

40. Dans toute démocratie, les tribunaux devraient permettre à la justice de triompher face à l'arbitraire politique. C'est aux juges qu'il incombe au premier chef de protéger leur indépendance et leur intégrité contre toute ingérence politique ou financière. Le système judiciaire a l'obligation d'administrer la justice conformément à la Constitution et aux lois, en plus des normes universellement reconnues de justice, d'équité et de respect de la légalité; or le système cambodgien ne dispose pas du cadre juridique et institutionnel nécessaire pour fonctionner en toute indépendance. Le Gouvernement reconnaît lui-même que le système judiciaire n'a pas encore gagné la pleine confiance de la population³. En renforçant l'indépendance du système judiciaire et en prouvant son attachement à un véritable état de droit et à une démocratie plus solide, le pouvoir politique adresserait un message très positif au peuple, au Gouvernement et au système judiciaire lui-même ainsi qu'à la communauté internationale. Le Rapporteur spécial est d'avis que l'indépendance du système judiciaire est importante, non seulement pour construire une société plus juste et plus démocratique, mais aussi pour améliorer l'image du pays sur la scène internationale.

³ Rapport présenté par le Cambodge au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/WG.6/KHM/1, par. 101).

Par exemple, pour maintenir son élan et accélérer son développement économique, le Cambodge aura besoin d'attirer davantage d'investissements étrangers dans les secteurs appropriés de l'économie. Or l'indépendance de l'appareil judiciaire et la solidité du système d'administration de la justice font partie des facteurs auxquels la majorité des investisseurs étrangers potentiels accordent le plus d'importance avant de décider d'engager des sommes importantes dans un pays.

41. Bien que la Constitution du Cambodge prévoie la séparation des pouvoirs entre les trois principaux organes de l'État, dans la pratique, la distinction est floue et le pouvoir exécutif domine le pouvoir judiciaire, que ce soit par l'allocation de ressources ou par la nomination à différents postes. Cela demeure pour le pays un obstacle majeur dans la mise en œuvre de l'état de droit comme dans la promotion et la protection des droits du peuple. Le Rapporteur spécial sait que l'appareil judiciaire se ressent encore du passé tragique du pays et note que des efforts louables ont été consentis pour le reconstruire. Cependant, le système judiciaire a encore un long chemin à parcourir pour affirmer et établir son indépendance, et les pouvoirs exécutif et législatif doivent adopter un certain nombre de mesures pour le lui permettre. À plusieurs reprises, en particulier dans des affaires politiques qui ont eu un grand retentissement, l'appareil judiciaire a semblé se laisser utiliser ou manipuler à des fins politiques ou purement privées.

42. Le peuple ne fait pas confiance aux tribunaux pour ce qui est d'assurer une justice impartiale. C'est pourquoi il se tourne vers d'autres voies qui tendent à saper encore davantage l'état de droit. En cas de différend foncier, les communautés cherchent à contourner l'appareil judiciaire et demandent à des dirigeants d'intervenir en leur faveur, renforçant ainsi l'autorité déjà écrasante de l'exécutif. Avant la guerre, Norodom Sihanouk était le principal destinataire de ce type de requête. Aujourd'hui, des groupes de villageois campent quasiment en permanence devant les résidences du Premier Ministre dans la province de Kandal et à Phnom Penh. Il est fréquent que le Premier Ministre intervienne en réponse à une demande directe d'un particulier.

43. Dans les salles d'audience, la qualité des raisonnements juridiques est décevante, voire nulle. Jusqu'à ce que des réformes récentes exigent que tout jugement soit étayé par des arguments de droit, les juges fondaient rarement leurs conclusions sur une analyse solide de la loi. Le fil conducteur de certaines argumentations est souvent difficile à suivre. Même dans les affaires qui ont défrayé la chronique, comme celle concernant M^{me} Mu Sochua, membre du Parlement et dirigeante du principal parti d'opposition, les tribunaux à tous les niveaux n'ont pas étayé leur décision par des arguments juridiques convaincants. Plutôt que d'examiner l'affaire au fond, les tribunaux tendent à miser sur des aspects techniques. Dans une autre affaire, le différend foncier de Koh Pich, île sur le fleuve Tonle Basac, la municipalité de Phnom Penh avait intenté une action contre les familles résidant sur l'île devant le tribunal municipal. Cette démarche était contraire à la loi car les terres en question n'étaient pas enregistrées et l'affaire relevait donc des commissions cadastrales en vertu de l'article 47 de la loi foncière de 2001. Le Community Legal Education Centre (CLEC – ONG d'aide juridique cambodgienne), qui représentait les familles, a demandé que l'affaire soit renvoyée à la commission cadastrale locale. Or le tribunal municipal a poursuivi l'examen de l'affaire et a décidé que les familles devaient partir et qu'elles seraient indemnisées à un taux nettement inférieur à celui du marché. Les conseils du CLEC ont demandé une injonction jusqu'à ce que la question principale (renvoi de l'affaire à la commission cadastrale) soit tranchée. La municipalité a contesté cette requête et le tribunal municipal s'est prononcé en faveur de la municipalité. Le juge aurait déclaré qu'il ne souhaitait pas entendre la preuve, même lorsque les conseils ont souhaité présenter des éléments attestant de droits de propriété. Il n'y a eu aucune analyse juridique du fond de l'affaire. Deux familles ont décidé de faire appel. La Cour d'appel a confirmé la décision du tribunal municipal. Il existe de nombreux cas similaires.

44. En l'absence de loi relative au statut des juges et des procureurs qui garantisse la sécurité de leur mandat et leur indépendance, il semble que les juges travaillent dans un climat de crainte plus ou moins marquée, veillant attentivement à ne pas prendre de mesures qui risqueraient de déplaire à des personnes au pouvoir ou haut placées. On le voit clairement à leur comportement dans les affaires sensibles sur le plan politique qui sont examinées à différents niveaux. Actuellement, les juges relèvent des lois générales relatives à la fonction publique et ceux qui sont âgés de plus de 60 ans peuvent être mis à la retraite à la discrétion de l'exécutif ou maintenus à leur poste pour leur loyauté politique au-delà de cet âge, souvent après 65 ans. Les procureurs tendent à accepter sans sourciller toute plainte pénale émanant d'un personnage politique de premier plan – en particulier en cas d'accusation de diffamation ou de désinformation – et de telles plaintes aboutissent invariablement à des condamnations, même lorsqu'il n'y a aucun élément de preuve à charge et abondance d'éléments à décharge. Les juges des juridictions inférieures craignent généralement davantage d'affirmer leur indépendance que ceux des juridictions supérieures. C'est pourquoi il existe un taux d'appel élevé, jusqu'à la Cour suprême.

45. Cette situation s'est illustrée récemment en décembre 2008, lorsque la Cour suprême a décidé de remettre en liberté les hommes qui avaient été reconnus coupables du meurtre d'un dirigeant syndical, Chea Vichea, et a demandé à la Cour d'appel de réexaminer l'affaire. Celle-ci était devenue une «cause célèbre» car il n'y avait presque aucune preuve contre ces deux hommes mais abondance d'éléments à décharge. Le procès initial n'avait pas été conforme aux normes élémentaires de procédure et la Cour d'appel avait suscité les critiques de la communauté internationale parce qu'elle n'avait pas remédié à ces défaillances. En réalité, cette affaire revêtait une telle importance sur le plan politique qu'il était impensable qu'une juridiction inférieure acquitte les hommes en question, malgré l'absence de preuve à leur encontre, sans indication claire de la part du Gouvernement qu'une telle décision était acceptable. Le premier juge d'instruction a courageusement prononcé un non-lieu. Quelques semaines plus tard il a été muté dans une province reculée et le procès a été rouvert d'office.

46. Un autre exemple concerne une action intentée contre des avocats travaillant pour le CLEC. En juin 2007, on a menacé de les accuser d'incitation s'ils continuaient de représenter un groupe d'autochtones des villages de Kong Yu et Kong Thom, dans la province de Ratanakiri, qui avaient porté plainte pour appropriation illicite de leurs terres contre une femme d'affaires puissante et ayant beaucoup de relations. C'était la première fois qu'une communauté autochtone cherchait réparation devant les tribunaux. En juin 2007, la femme d'affaires a déposé une plainte pénale contre 12 représentants des villages, leurs avocats du CLEC et l'ONG Legal Aid Cambodia ainsi que deux représentants d'ONG basés dans la province de Ratanakiri. Elle a demandé au procureur de la province de Ratanakiri de se charger de l'affaire et de les inculper pour fraude, diffamation, incitation ayant abouti à la commission d'une infraction, incitation n'ayant pas abouti à la commission d'une infraction et complicité d'infraction. Le juge d'instruction du tribunal provincial de la province de Ratanakiri a classé l'affaire en mars 2009, mais de toute façon, on ne voit pas clairement, pour le moins, comment l'accusation d'incitation aurait pu être justifiée: l'incitation à faire valoir ses droits fondamentaux devant les tribunaux n'est pas et ne devrait jamais constituer une infraction au regard de quelque loi que ce soit. La femme d'affaires en question avait en outre déposé une plainte contre les sept avocats du CLEC et les trois avocats de Legal Aid Cambodia auprès de l'association du barreau cambodgien. Elle a affirmé que les avocats avaient incité les villageois à porter plainte contre elle, qu'ils les avaient encouragés à la diffamer et qu'ils avaient communiqué de fausses informations aux médias. L'association du barreau aurait ouvert une enquête sur les 10 avocats mais aurait finalement décidé de classer l'affaire après avoir essuyé les critiques d'organisations nationales et internationales de défense des droits de l'homme. Le

différend foncier n'est toujours pas réglé, mais l'entreprise de la femme d'affaires réalise des activités de développement agricole sur les terres en question.

47. Différentes raisons expliquent pourquoi la réputation du système judiciaire n'est pas ce qu'elle devrait être. Certaines sont imputables à l'héritage historique de la période des Khmers rouges⁴, mais de multiples autres facteurs y contribuent.

48. Premièrement, l'absence de loi relative au statut des juges et des procureurs qui offrirait à ceux-ci la protection, la sécurité de mandat et l'indépendance dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités avec efficacité et en toute indépendance.

49. Deuxièmement, l'absence de loi relative à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux semble nuire à l'efficacité et à l'indépendance de la magistrature pour ce qui est d'assurer une administration prompte et impartiale de la justice. Une telle loi est nécessaire pour assurer un certain degré d'unité, de cohésion et de sécurité au système de justice. Le programme de réforme juridique et judiciaire s'inscrivant dans la «stratégie rectangulaire» du Gouvernement prévoyait la promulgation de cette loi mais elle n'a pas encore eu lieu.

50. Troisièmement, de nombreux juges et procureurs, surtout ceux de l'ancienne génération, ne semblent pas suffisamment au fait des principes fondamentaux de légalité et des normes de droit international qu'ils sont censés appliquer. Le pays compte un nombre relativement restreint de juristes expérimentés et compétents. Les carences de la formation des juges et des procureurs au sujet des principes fondamentaux de justice naturelle, de l'état de droit et des normes internationales relatives à une procédure équitable ont contribué à faire du système judiciaire un maillon faible de la structure de gouvernance.

51. Quatrièmement, il semble que de manière générale, les gens aient peur des tribunaux, en partie à cause de la corruption et en partie à cause de la manière dont fonctionne le système judiciaire. Il n'y a pas assez d'avocats de la défense dans les affaires pénales et le taux de condamnation est très élevé. Dans une très forte proportion des cas, les accusés sont reconnus coupables par les tribunaux sur la base d'aveux extorqués en garde à vue, souvent par la contrainte. Un grand nombre de pauvres sont parties à des différends fonciers mais puisqu'il s'agit d'affaires de droit civil il n'y a pas d'aide juridictionnelle, même pour les plus démunis. Il n'y a pas suffisamment de femmes dans la police pour enquêter sur les infractions contre des femmes. La police judiciaire, les procureurs et les juges d'instruction ne sont pas correctement formés à la science médico-légale. Il n'y a pas de distinction claire entre le rôle des procureurs et celui des juges, et les Cambodgiens ont du mal à comprendre leurs rôles respectifs.

52. Cinquièmement, la corruption semble largement répandue à tous les niveaux du système judiciaire. Puisqu'il n'y a pas de loi pour les protéger, les juges sont traités comme des fonctionnaires et semblent miser davantage sur le clientélisme et la protection politique que sur les lois lorsqu'il s'agit de protéger leur poste. C'est pourquoi certains juges et procureurs compromettent leur indépendance.

53. Sixièmement, les procédures judiciaires sont souvent utilisées par les riches et les puissants pour déposséder, harceler et intimider les pauvres, leurs avocats et ceux qui travaillent pour eux dans le secteur de la société civile.

54. Septièmement, le manque de ressources humaines, budgétaires et matérielles semble entraver sérieusement le travail de la magistrature. Il y a pénurie chronique de fonds, de ressources et de personnel. Les procureurs n'ont pas les moyens d'ordonner des enquêtes scientifiques correctes, d'où la tendance à s'appuyer sur des aveux extorqués par la police

⁴ Pendant la période des Khmers rouges l'appareil judiciaire a été systématiquement démantelé – la plupart des juges et des avocats ont été tués et les livres de droit détruits.

judiciaire. Les membres de la police judiciaire ne sont pas correctement formés à l'enquête pénale et recourent fréquemment à la contrainte, voire à la force, pour obtenir des aveux de culpabilité.

55. Huitièmement, le nombre de juges et d'avocats par habitant est très faible, ce qui est particulièrement préoccupant dans un système où, sans avocat, nul ne peut avoir accès aux dossiers judiciaires. En outre, la plupart des jugements sont considérés comme confidentiels. Il y a une seule Cour d'appel, à Phnom Penh, et les pauvres n'ont pas les moyens de se rendre à la capitale pour obtenir justice. Même les institutions publiques ne semblent pas avoir un budget suffisant pour transférer à Phnom Penh les détenus qui font appel. En conséquence, de nombreux appels sont examinés sans que l'accusé, voire son avocat, ne soit présent.

56. La réforme juridique et judiciaire est un processus permanent dans tous les pays. Le Gouvernement cambodgien a considérablement amélioré l'accès à l'information juridique et judiciaire, et de nombreux programmes ont été entrepris pour améliorer le système par divers moyens comme la publication des textes juridiques et des décisions de justice. Le fonctionnement de l'appareil judiciaire a été amélioré grâce à des programmes de formation accélérée interactifs, la mise en œuvre du projet de tribunal modèle, la construction et la rénovation de tribunaux, la création de maisons de la justice qui fournissent des services juridiques au niveau des districts et la mise en place de différents mécanismes comme les tribunaux d'arbitrage pour les litiges professionnels.

57. La formation juridique a été considérablement remaniée au cours des quinze dernières années grâce aux investissements importants consentis par le Gouvernement français, pour la formation des étudiants en droit, l'élaboration du nouveau Code pénal et du nouveau Code de procédure pénale et la création de l'Académie royale de formation des magistrats; par le Gouvernement japonais, pour la rédaction du Code civil et du Code de procédure civile et l'appui à la création du centre de formation des avocats; et par le Gouvernement australien et son projet de justice pénale axé sur la prévention du crime, la sécurité communautaire, la réforme judiciaire et correctionnelle et la formation de la police. En 2005, l'Académie royale pour les professions judiciaires a inauguré une formation à l'intention des greffiers, des procureurs et des huissiers de justice. La création de l'Académie royale a été déterminante pour l'amélioration de la formation professionnelle des juges et des procureurs. D'autres problèmes structurels devront être réglés par les trois principaux organes de l'État, et l'exécutif doit faire une priorité absolue de la réforme juridique et judiciaire afin que le peuple cambodgien puisse avoir le système de justice qu'il attend depuis longtemps et dont il a grand besoin.

Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)

58. Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens constituent un tribunal national auquel participent des juges et procureurs internationaux. Après des débuts assez lents, elles ont fait des progrès notables et ont achevé l'examen de leur première affaire. Les audiences concernant Kaing Guek Eav, alias «Duch», directeur du principal centre de sécurité du régime, le Centre S-21, se sont achevées en novembre 2009. Le verdict a été prononcé le 26 juillet 2010, l'accusé ayant été reconnu coupable et condamné à trente-cinq ans d'emprisonnement. Les audiences ont montré à la communauté nationale et internationale que les CETC étaient capables de conduire des procès pénaux complexes conformément aux normes internationales et que leurs travaux pouvaient être considérés comme un modèle à suivre pour l'appareil judiciaire cambodgien. Les travaux des CETC ont suscité un très vif intérêt. Plus de 31 000 personnes sont venues de tout le pays pour assister aux audiences. L'examen de la deuxième affaire devrait commencer à l'automne.

D'autres affaires suivront probablement car le Coprocurateur international a présenté ses réquisitions préliminaires contre cinq autres personnes.

59. À part des ONG comme Asian International Justice Initiative et Open Society Justice Initiative, il n'existe pas de mécanisme formel, international ou des Nations Unies, chargé de surveiller les activités des CETC, de protéger leur indépendance et leur intégrité et d'informer la communauté nationale et internationale de leurs réalisations et des problèmes qu'elles rencontrent. Il est vivement espéré que les CETC serviront de tribunal modèle pour le pays de sorte que les bonnes pratiques puissent être partagées avec l'ensemble de la magistrature et aider celle-ci à améliorer progressivement son fonctionnement. Grâce à la place qu'occupent les CETC dans le système judiciaire cambodgien, les juges, procureurs et autres fonctionnaires de justice des CETC pourraient transmettre des connaissances à leurs confrères. Un projet en ce sens a été entrepris par le bureau au Cambodge du HCDH, en étroite coopération avec les juges et procureurs cambodgiens.

60. Le mécanisme de participation des victimes aux procédures en tant que partie civile mis au point par les CETC semble avoir aidé la société cambodgienne à se réconcilier avec son passé tragique et à guérir ses blessures. Il semble également que le programme de visites organisées des CETC à l'intention de la population ait servi d'instrument de sensibilisation aux principes d'un procès équitable et de l'état de droit. Somme toute, cette nouvelle expérience en matière de justice pénale internationale s'est apparemment plutôt bien déroulée jusqu'à présent.

61. Le Rapporteur spécial salue le jugement rendu le 26 juillet 2010 par les CETC dans le procès de Kaing Guek Eav. Bien que celui-ci n'ait été jugé pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre que trois décennies après que ces crimes ont été commis, le jugement atteste que le Gouvernement cambodgien s'engage à rendre compte des crimes perpétrés pendant la période des Khmers rouges conformément aux normes internationalement reconnues relatives à un procès équitable, fait sans précédent dans le pays.

62. Le Rapporteur spécial espère que ce procès aura une incidence positive sur le renforcement de l'indépendance du système judiciaire. Il se réjouit de ce que l'examen de la première affaire soit achevé et encourage toutes les parties à unir leurs efforts pour les trois affaires restantes. Il demande instamment aux juges des CETC de défendre leur indépendance et leur intégrité et de satisfaire aux normes les plus élevées en matière de justice, et de continuer à servir d'exemple à la magistrature et au peuple. Le Rapporteur spécial espère que cette condamnation historique jouera un rôle de catalyseur dans l'action du Gouvernement contre l'impunité et l'accélération des réformes juridiques et judiciaires.

63. La communauté internationale devrait continuer de fournir aux CETC l'appui nécessaire pour mener les enquêtes et les procès conformément aux normes internationales et faire en sorte que l'ensemble de la magistrature cambodgienne bénéficie de leurs travaux.

VII. Conclusions

64. Ces dernières années, le Cambodge a accompli de grands progrès dans le renforcement des droits de l'homme, dans un climat de stabilité politique et de croissance économique conjuguées à la générosité de l'assistance et du soutien fournis par la communauté internationale. Le premier défi à relever pour le Gouvernement est l'application effective des lois nationales. Pour cela, il lui faut non seulement incorporer ses obligations internationales relatives aux droits de l'homme dans le droit interne mais aussi mettre celui-ci en pratique, dans le but de promouvoir une culture de pluralisme et de tolérance et d'adopter des processus décisionnels plus ouverts, participatifs et transparents pour régler les questions qui ont une incidence

directe sur les droits de l'homme. C'est dans ces domaines qu'il serait nécessaire d'instaurer un dialogue et une coopération constructifs entre le Gouvernement, la société civile et la communauté internationale. Le dialogue entre l'État et la société est important dans tous les pays, à tous les stades du développement, et en particulier dans un pays comme le Cambodge qui se remet d'un conflit et se trouve encore en phase de transition. Le Gouvernement a fait des progrès notables dans la promotion et la protection des droits de l'homme dans le pays, mais il lui reste beaucoup à faire pour satisfaire aux normes internationales en la matière.

65. Le Rapporteur spécial a été heureux de constater que le Gouvernement semble avoir le souhait et la volonté politique d'accomplir des réformes juridiques et judiciaires. Il considère comme un plaisir et un privilège d'avoir pu travailler avec le Premier Ministre et d'autres acteurs clés de l'État et de la société civile, et il a hâte de collaborer avec eux en vue d'une réforme concrète du système judiciaire. C'est pourquoi il encourage le Gouvernement à avancer dans son programme de réforme juridique et judiciaire en s'appuyant sur les progrès déjà réalisés en matière de promotion et de protection des droits de l'homme dans le pays.

VIII. Recommandations

Mesures pour accroître l'indépendance du système judiciaire

66. Le Cambodge devrait adopter et promulguer sans délai la loi relative au statut des juges et des procureurs et la loi relative à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux. Ces lois devraient garantir l'indépendance des institutions et des personnes dans l'appareil judiciaire et permettre de prendre des mesures disciplinaires contre toute négligence, acte de corruption ou incompétence de la part des juges. La Constitution exige la promulgation de ces lois qui restent à adopter depuis près de dix-sept ans. Elles contribueront à protéger la sécurité du mandat des juges ainsi que leurs conditions d'emploi, sur la base d'un code de conduite à l'intention des juges et des procureurs.

67. Les nouvelles lois devraient interdire à tout membre actif d'un parti politique d'exercer des fonctions judiciaires et interdire aux juges et aux procureurs de conseiller des dirigeants de parti ou des ministres. Les juges et les procureurs peuvent avoir été membres d'un parti politique avant leur nomination mais après celle-ci, ils ne devraient plus être membres actifs d'un parti ni participer d'une quelconque manière à des activités politiques.

68. Les juges et les procureurs devraient être suffisamment rémunérés, tenus de travailler à plein temps et ne pas avoir le droit d'occuper un emploi à l'extérieur. Ils devraient recevoir leur traitement et indemnités d'une seule source, à savoir le Ministère de la justice. À l'heure actuelle, les juges reçoivent leur salaire de base du Ministère de la justice et une prime de mérite du Conseil des ministres. Cette pratique n'est pas favorable à l'indépendance du judiciaire par rapport à l'exécutif.

69. C'est la Cour suprême, et non le Ministère de la justice, qui devrait avoir la responsabilité générale de superviser les juridictions inférieures.

70. Les procureurs ne devraient pas relever du Ministère de la justice mais du Conseil supérieur de la magistrature.

71. Il devrait y avoir un Bureau du Procureur général séparé et indépendant, habilité à superviser les procureurs à tous les niveaux, et tous les procureurs devraient relever d'un bureau indépendant plutôt que d'être simplement attachés à un tribunal.

Réforme de la composition du Conseil supérieur de la magistrature

72. La loi relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) devrait être modifiée pour faire du Conseil un organe véritablement indépendant. La loi existante accepte déjà le principe selon lequel les membres du CSM peuvent être des juges et procureurs élus par leurs pairs. Ce principe devrait être étendu de manière que tous les membres (à l'exception du Roi) puissent être élus parmi les plus hauts magistrats, les juges confirmés à la retraite ou d'éminents professeurs de droit. Cela renforcerait l'indépendance du système judiciaire en supprimant les éléments actuels de contrôle par l'exécutif et rendrait démocratiques et transparentes la sélection et la nomination des membres du CSM. Trois des neuf membres du CSM sont censés être élus par les juges; or il n'y a pas eu d'élections et c'est l'exécutif qui procède aux nominations, ce qui donne des raisons de remettre en question la composition actuelle du CSM. De plus, cette composition, en particulier la présence de six membres de droit sur neuf, n'est pas propice à un fonctionnement efficace et indépendant. Il en va de même de la disposition relative à la nomination du président de la Cour d'appel et du procureur général de la Cour d'appel. Cela est dû au fait que ces fonctionnaires de justice de rang intermédiaire peuvent avoir à se prononcer sur la nomination de juges d'une juridiction de plus haut niveau, à savoir la Cour suprême, ou à prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de magistrats qui occupent un rang hiérarchique supérieur. Cette situation place le président de la Cour d'appel et le procureur général de la Cour d'appel dans une position inconfortable susceptible de compromettre leur efficacité et leur indépendance.

73. Pendant la durée de leur mandat, les membres du CSM ne devraient pas être des juges actifs ni appartenir à un parti politique. Il y a trois raisons à cela. Premièrement, cela permettrait de réduire les risques de conflit d'intérêts entre les attributions d'un membre du CSM et celles d'un juge actif dans un tribunal. Deuxièmement, cela permettrait à l'intéressé de se concentrer à plein temps sur les responsabilités du CSM sans être distrait par son activité judiciaire habituelle. Les membres du CSM devraient avoir un mandat de durée déterminée, peut-être renouvelable une fois, et pendant toute la durée de celui-ci, ils devraient se tenir à l'écart des activités judiciaires courantes. Troisièmement, cela leur donnerait la possibilité de s'acquitter de leurs responsabilités de manière équitable, indépendante et non partisane.

74. Un certain nombre de sièges au Conseil devraient être réservés aux femmes. Cette proposition va dans le sens des responsabilités qui incombent au Cambodge en vertu de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. La loi relative au CSM devrait en outre énoncer expressément l'obligation de promouvoir la nomination et la promotion de femmes juges et procureures compétentes et qualifiées.

Réforme du secrétariat du Conseil supérieur de la magistrature

75. Le Conseil supérieur de la magistrature devrait avoir son propre secrétariat, dirigé par un juge expérimenté nommé par le Roi ou par le Conseil lui-même et non par le Ministre de la justice. Le CSM issu de la réforme devrait avoir un secrétariat professionnel placé sous sa supervision directe. Le renforcement du secrétariat, associé à l'exigence de mandat à temps plein pour les membres du CSM, permettrait d'accroître les capacités et de dissoudre l'équipe d'assistance créée en 2009.

Autres éléments de réforme juridique et judiciaire

76. La capacité de la Cour d'appel devrait être sérieusement accrue afin qu'elle puisse rattraper son énorme retard et gérer les nouvelles affaires de manière appropriée, en temps voulu et sans heurts. Il conviendrait également d'envisager l'établissement de cours d'appel supplémentaires couvrant une ou plusieurs provinces. La Cour d'appel de Phnom Penh devrait avoir un nombre plus important de salles d'audience et davantage de ressources pour appuyer ses activités.

77. Le Gouvernement devrait respecter l'indépendance des avocats. La loi sur le barreau devrait être modifiée en ce sens.

78. L'association du barreau ne devrait pas s'ingérer dans le travail des avocats. Ceux-ci devraient être libres de décider à qui ils fournissent leurs services. L'association du barreau ne devrait s'occuper que de la manière dont les services juridiques sont fournis, afin que les normes d'éthique professionnelle soient respectées. Le Code de conduite des avocats devrait être modifié en conséquence.

79. L'association du barreau devrait appuyer et protéger les avocats qui s'occupent de questions d'intérêt public, dont le rôle est crucial pour promouvoir la justice dans le pays.

80. Les partenaires internationaux de développement du Cambodge devraient accroître leur soutien financier à la réforme juridique et judiciaire et aider l'association du barreau à fournir une aide juridictionnelle aux personnes démunies.

81. Le budget alloué à la justice devrait être fortement augmenté. Le Gouvernement devrait dégager des fonds pour que davantage de personnes puissent recevoir une éducation juridique, en particulier dans les milieux les plus pauvres et défavorisés.

82. La procédure d'admission à l'école de formation des juges et des procureurs devrait être plus transparente et compétitive (peut-être grâce à un concours d'entrée) et être supervisée par un organe extérieur indépendant composé de représentants de la magistrature, de l'association du barreau et des facultés de droit du pays. Des bourses devraient être attribuées au mérite pour permettre aux groupes défavorisés d'accéder aux professions de la justice.

83. Le Gouvernement devrait accélérer l'élaboration du code administratif et du code de procédure administrative.

84. Les membres de la police judiciaire, qui ont un rôle important à jouer dans la conduite des enquêtes pénales, devraient recevoir une formation juridique.

85. Le Gouvernement devrait veiller à ce que toute personne arrêtée ou détenue soit dûment représentée et puisse immédiatement consulter un avocat. Le Code de procédure pénale devrait être modifié pour que toute personne accusée d'avoir commis une infraction bénéficie de la présence d'un conseil pendant l'interrogatoire de police.

86. Il devrait y avoir une protection spéciale pour les personnes appartenant à des groupes particuliers, notamment un système de justice pour mineurs et un tribunal chargé des affaires familiales.

87. Le Gouvernement devrait avoir une politique plus cohérente et établir un mécanisme central pour appuyer la magistrature. Une telle politique devrait être conçue de manière à éviter que les ministères ne jouent un double rôle à cet égard. À cette fin, le rôle du Ministère de la justice devrait être renforcé et il devrait avoir

davantage de ressources pour appuyer la magistrature. Les ministères ne devraient aucunement contrôler ni influencer le travail des magistrats.

88. Les greffiers et autres auxiliaires de justice devraient être placés sous le contrôle direct des tribunaux concernés plutôt que du Ministère de la justice.

89. Les membres de la police judiciaire, les procureurs et les juges d'instruction devraient recevoir une formation médico-légale appropriée.

90. L'État devrait fournir une aide juridictionnelle aux plus démunis parmi les pauvres et aux autres personnes appartenant à des groupes vulnérables et marginalisés.

91. La notion de tribunaux modèles devrait être élargie et ceux-ci devraient recevoir davantage de ressources pour pouvoir véritablement servir d'exemples.

92. Chaque tribunal devrait avoir son propre greffier et disposer d'un système approprié d'archivage. Les juges eux-mêmes ne devraient pas conserver les dossiers ni les emporter avec eux lorsqu'ils sont transférés dans un autre tribunal.

93. Les tribunaux devraient avoir une politique plus transparente en matière de délivrance de copies du texte des jugements et autres documents judiciaires aux parties concernées.

94. Le Gouvernement et les autres institutions publiques devraient reconnaître l'importance du respect de la division des tâches entre les commissions cadastrales et les tribunaux, conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi foncière de 2001.

Système judiciaire et liberté d'expression

95. Le Gouvernement devrait revoir le nouveau Code pénal afin de le rendre conforme aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 portant sur les restrictions pouvant être apportées à la liberté d'expression.

96. Les magistrats devraient appliquer la loi sur la presse à l'égard des journalistes et permettre les rétractations, les corrections et l'exercice du droit de réponse avant d'engager des poursuites contre des journalistes ayant publié des informations considérées comme incorrectes ou portant atteinte à la réputation de certaines personnes, voire comme constituant une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public. Ces affaires devraient être traitées comme relevant du droit civil et non du droit pénal.

97. Les personnalités devraient mieux accepter les critiques et éviter d'utiliser les tribunaux pour les censurer car elles sont nécessaires à la santé de la démocratie. Quant aux mensonges, le meilleur moyen de les combattre est de dire la vérité, et non de recourir à l'intimidation par le biais d'une action en justice. Au lieu d'engager des poursuites pénales, les ministères pourraient avoir des porte-parole qui feraient face aux critiques visant les politiques du Gouvernement et qui réagiraient aux articles de presse qui mettent mal à l'aise les personnes exerçant une charge publique.

98. La diffamation et la désinformation ne devraient plus être érigées en infractions. Toute déclaration considérée comme une menace pour la sécurité nationale doit être interprétée conformément aux obligations incombant au Cambodge en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

99. La notion de «menace pour l'ordre public» devrait être définie par les lois et les magistrats au sens le plus étroit possible du terme afin de ménager la liberté d'expression. Dans leurs décisions, les juges devraient démontrer concrètement en

quoi une déclaration ou expression donnée menace ou risque de menacer l'ordre public. Les tribunaux ne devraient accepter aucune plainte de ce type formulée dans l'abstrait.

100. Les juges et les procureurs devraient recevoir une formation adéquate concernant le droit des droits de l'homme et la manière d'interpréter les lois nationales conformément aux normes internationales en la matière énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels le Cambodge est partie.

101. Le pays devrait adopter une loi relative à la liberté d'information qui permette aux journalistes et aux particuliers d'obtenir des informations sur les questions d'intérêt public. Cette loi permettrait également de promouvoir le journalisme responsable, la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

Calendrier de mise en œuvre des recommandations

102. Le Rapporteur spécial encourage le Gouvernement à établir un programme d'action assorti d'un calendrier précis pour la mise en œuvre de ces recommandations.
