



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2003/3
26 juin 2003

Original: FRANÇAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Cinquante-cinquième session
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE, ÉTAT DE DROIT ET DÉMOCRATIE

Discrimination dans le système de justice pénale

**Document préliminaire établi par M^{me} Leïla Zerrougui, Rapporteuse spéciale
chargée d'entreprendre une étude détaillée sur la discrimination dans
le système de justice pénale, en application de la
résolution 2002/3 de la Sous-Commission**

Introduction

1. À la cinquante-deuxième session de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, l'attention des membres de la Sous-Commission a été appelée sur l'ampleur du phénomène de la discrimination dans l'administration de la justice. Pour répondre à cette préoccupation, le Groupe de travail de session de la Sous-Commission sur l'administration de la justice a confié à M^{me} Leïla Zerrougui le soin d'établir, pour sa session suivante, un document de travail traitant d'un aspect de la discrimination dans l'administration de la justice, la discrimination dans le système de justice pénale.
2. À la cinquante-troisième session de la Sous-Commission, M^{me} Zerrougui a présenté au Groupe de travail de session un document de travail (E/CN.4/Sub.2/2001/WG.1/CRP.1) où elle confirme l'ampleur du phénomène de la discrimination dans l'administration de la justice, souligne que la documentation consultée et les recherches effectuées lui ont permis de constater que la discrimination apparaît comme une pratique courante dans les locaux de police, dans les prétoires et dans les prisons, et propose d'entreprendre une étude sur la discrimination dans le système de justice pénale.

3. Dans sa décision 2001/104 du 10 août 2001, la Sous-Commission, prenant note avec satisfaction du document de travail établi par M^{me} Zerrougui pour le Groupe de travail de session, lui a demandé de continuer son travail de recherche, en prenant en considération les commentaires formulés par les membres de la Sous-Commission, et de lui soumettre son document de travail final à sa cinquante-quatrième session.
4. À la cinquante-quatrième session de la Sous-Commission, M^{me} Zerrougui a présenté un document de travail final (E/CN.4/Sub.2/2002/5) qui s'articule autour de quatre grands axes: 1) une rétrospective de l'apport de la Sous-commission dans le domaine considéré, 2) les incidences du contexte international, 3) l'approfondissement de quelques éléments du cadre conceptuel proposé pour l'étude, et 4) les conclusions et recommandations.
5. Dans sa résolution 2002/3 du 12 août 2002, la Sous-Commission a accueilli avec satisfaction les deux documents de travail présentés par M^{me} Zerrougui, a recommandé à la Commission des droits de l'homme d'approuver sa décision de nommer M^{me} Zerrougui rapporteuse spéciale chargée d'entreprendre une étude détaillée sur la discrimination dans le système de justice pénale en vue de déterminer les moyens les plus efficaces pour assurer l'égalité de traitement dans le système de justice pénale à toutes les personnes sans discrimination, et notamment aux personnes vulnérables, et a demandé à celle-ci de lui soumettre un rapport préliminaire à sa cinquante-cinquième session, un rapport intérimaire à sa cinquante-sixième session et un rapport final à sa cinquante-septième session.
6. À sa cinquante-neuvième session, la Commission a approuvé, par sa décision 2003/108 du 23 avril 2003, la nomination de M^{me} Zerrougui en tant que rapporteuse spéciale et a demandé au Secrétaire général de lui fournir toute l'assistance nécessaire pour lui permettre de mener à bien son mandat, y compris de lui accorder l'assistance d'un consultant ayant des connaissances spécialisées en la matière.
7. Faute de temps entre la confirmation de sa nomination par la Commission et la date limite fixée pour la présentation des documents de la Sous-Commission, la Rapporteuse spéciale, dont la nomination n'a pas encore été entérinée par le Conseil économique et social, n'est pas en mesure d'établir son rapport préliminaire pour la cinquante-cinquième session de la Sous-Commission. Elle a néanmoins décidé d'établir le présent document pour préciser l'orientation de l'étude et son cadre conceptuel et proposer à la Sous-commission un plan de travail préliminaire.

I. Rappel de la démarche adoptée pour fixer le cadre de l'étude

8. Pour rappel, M^{me} Zerrougui a été chargée de préparer le premier document de travail (E/CN.4/Sub.2/2001/WG.1/CRP.1) dans le cadre des préparatifs de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Conférence de Durban). Le document rappelle la signification de la clause de non-discrimination, l'égalité devant la loi et l'égale protection de la loi dans les normes internationales les plus pertinentes, identifie les victimes potentielles de la discrimination, donne un aperçu sur ses différentes manifestations et propose un cadre conceptuel pour une étude qui pourrait être envisagée sur la discrimination dans le système de justice pénale. Le cadre proposé met en exergue l'importance et la disponibilité des informations sur les manifestations de la discrimination dans le système de justice pénale et oriente l'étude vers la recherche et

l'identification des mécanismes discriminatoires qui sont à l'origine de la persistance de la discrimination dans l'administration de la justice pénale.

9. Le premier document de travail a fait l'objet de commentaires de la part des membres du Groupe de travail de session sur l'administration de la justice et de la Sous-Commission. Ceux-ci ont souligné que la complexité et l'importance du sujet nécessitaient une étude complète, les recherches entreprises devant néanmoins être approfondies sur certains aspects. Ils ont notamment insisté sur l'identification des mécanismes discriminatoires dans la coopération interétatique et ceux découlant de l'inadaptation des systèmes nationaux de justice pénale aux besoins des populations vulnérables, en accordant une attention particulière aux étrangers, aux minorités, aux populations autochtones et aux catégories sociales démunies.

10. Le document de travail final (E/CN.4/Sub.2/2002/5) a été présenté dans un contexte international marqué par la Conférence de Durban et les attaques du 11 septembre 2001. Les conséquences de ces deux événements sur la problématique de la discrimination dans le système de justice pénale ont été soulignées et des propositions formulées pour que les travaux futurs s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'action de Durban, d'une part, et se penchent – à moins que d'autres mécanismes ne soient désignés pour le faire – sur les violations du droit à la non-discrimination imputables aux mesures adoptées pour prévenir et combattre le terrorisme, l'immigration irrégulière et la criminalité transnationale organisée.

11. Enfin et pour tenir compte des recommandations formulées par les membres de la Sous-Commission, quelques éléments du cadre conceptuel proposé pour l'étude ont été approfondis et deux sujets de préoccupation ont été abordés: les exclusions et les discriminations à l'égard des non-ressortissants dans la coopération entre les États en matière pénale et l'inadaptation des systèmes nationaux de justice pénale aux besoins des groupes vulnérables, en mettant en relief les discriminations et les difficultés que rencontrent les personnes démunies, les populations autochtones et les minorités infériorisées dans la justice pénale.

II. Fixation du cadre conceptuel de l'étude

12. L'étude a été autorisée en vue de déterminer les moyens les plus efficaces pour assurer l'égalité de traitement dans le système de justice pénale à toutes les personnes sans discrimination, notamment aux personnes vulnérables. Lors de la présentation du document de travail final, plusieurs démarches ont été suggérées pour fixer le cadre définitif de l'étude. D'aucuns ont insisté sur les inégalités structurelles et mis en relief la spirale qui mène de la discrimination sociale à la marginalisation, laquelle entraîne des frustrations qui peuvent conduire à des comportements délinquants, sources à leur tour de stigmatisation collective.

13. Cette spirale de la stigmatisation est d'autant plus préjudiciable que la justice reproduit les convictions, les perceptions et les stéréotypes de la société. Les travaux préparatoires de l'étude ont souligné ces facteurs et mis en évidence la pauvreté, le poids du passé et l'influence des groupes dominants comme autres facteurs déterminants dans la persistance de la discrimination dans le système de justice pénale. Le lien entre les rapports de force dans la société et les discriminations dans le système de justice pénale est évident, puisque ce sont généralement les groupes dominants qui administrent la justice, orientent les politiques pénales et le choix des priorités ainsi que les moyens pour les mettre en œuvre.

14. Mais il ne suffit pas de connaître les causes de la stigmatisation, encore faut-il les faire admettre en démontrant que, dans son fonctionnement au quotidien, la justice pénale prive des personnes et des groupes parmi les plus vulnérables de certains de leurs droits fondamentaux. C'est pourquoi il a été dès le début souligné que l'apport de la Sous-Commission ne sera effectif que si l'étude tend à démontrer les mécanismes discriminatoires dans le système de justice pénale, déceler la discrimination *de jure* dans les règles de fond et/ou de procédure et identifier les meilleures pratiques déjà adoptées au niveau international, régional et/ou national pour réduire les inégalités et éliminer les discriminations dans le système de justice pénale et proposer des recommandations utiles.

15. D'une façon générale, les membres de la Sous-Commission ont adhéré à cette démarche et souligné que les travaux futurs doivent se concentrer sur le processus pénal à proprement parler, sans toutefois perdre de vue la dimension sociale de la discrimination dans le système de justice pénale. D'aucuns ont souhaité que l'étude envisagée n'évacue pas totalement l'analyse des motifs de discrimination, notamment ceux qui se traduisent par des discriminations passives, et que dans cette approche trois principaux groupes méritent de retenir particulièrement l'attention, à savoir: les étrangers, les autochtones et les minorités vulnérables, les femmes devant être prises en compte dans chacune de ces catégories.

16. À ce propos, les recherches effectuées jusqu'ici révèlent que la dimension raciale est un fait indéniable dans la discrimination dans le système de justice pénale. Il est en effet établi qu'elle est souvent une manifestation du racisme, de la xénophobie ou de l'intolérance et que les étrangers, les minorités et les populations autochtones comptent parmi les victimes les plus ciblées par les discriminations. Mais ces groupes ne sont pas les seuls à en pâtir: d'autres personnes pour d'autres motifs (pauvreté, orientation sexuelle, minorité, handicap physique ou mental, sexe) sont tout autant victimes de discriminations et soumises à des traitements inéquitables dans le système de justice pénale. Les problèmes que les victimes potentielles rencontrent sont parfois très différents, mais il existe aussi des similitudes et des caractéristiques communes, et il ne sera peut être pas nécessaire de les examiner séparément.

17. La Rapporteuse spéciale n'envisage pas d'adopter une approche qui se focalise sur les victimes potentielles de la discrimination¹. Elle préconise une approche globale qui, partant des sources supranationales du droit pénal et de la procédure pénale en matière de protection des droits et libertés fondamentaux, se penche sur le cadre institutionnel et les règles substantielles et de procédure encadrant au niveau national l'action des organes d'investigation, de poursuite, de jugement et d'application des peines pour identifier les discriminations *de jure*, les discriminations indirectes et les facteurs qui sont à l'origine de la persistance de la discrimination dans le système de justice pénale. Dans cette démarche, la discrimination comportementale ne sera abordée qu'à titre subsidiaire puisque, comme il a été mentionné dans le document de travail final, la discrimination comportementale dans la justice pénale a été largement couverte par

¹ Cette approche a été retenue par d'autres mécanismes qui, dans le cadre de leur mandat respectif, ont inscrit la discrimination dans l'administration de la justice du point de vue d'une catégorie de victime ou de la victime (voir, entre autres, le rapport E/CN.4/2003/63 sur le projet de principes fondamentaux et de directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire, et le rapport E/CN.4/2003/21 du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine).

l'étude réalisée par le juge Abou Sayeed Chowdhury, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (E/CN.4/Sub.2/1982/7) et, qu'en tout état de cause, si les discriminations comportementales persistent, c'est parce que la justice complice ou inefficace assure l'impunité à leurs auteurs.

18. C'est donc à travers l'analyse de l'encadrement juridique du processus pénal et de l'administration pénitentiaire que la victimisation des groupes et des personnes que la précarité de leur statut et de leurs droits prédispose à la discrimination sera mise en exergue. Seront successivement étudiées les inégalités structurelles qui, en l'absence d'actions positives, compromettent l'égal accès au droit et à la justice, la précarité du statut de la victime dans le processus pénal, les distinctions et les différences de traitement parfois nécessaires pour une bonne administration de la justice, mais qui peuvent se traduire par des privations de droits fondamentaux. Il sera également question des discriminations imputables à l'encadrement institutionnel de la justice pénale, au choix d'un type d'organisation, de système ou de procédure, et aux lois de fond et aux règles qui soit organisent ouvertement la discrimination, soit, tout en étant neutres, génèrent des discriminations. Dans cette approche, l'accent sera mis sur les discriminations subies par les personnes appartenant aux populations démunies, aux étrangers, aux populations autochtones et aux minorités.

19. S'agissant des femmes, la Rapporteuse spéciale estime qu'une approche sexospécifique s'impose, non seulement parce qu'il est demandé à tous les mécanismes des Nations Unies d'intégrer une telle approche dans leurs travaux, mais surtout parce que, dans les différentes phases du processus pénal et dans l'administration pénitentiaire de presque tous les pays, les femmes sont victimes de discriminations multiples qui les ciblent en tant que telles, et ce, quel que soit leur groupe d'appartenance et quel que soit leur statut (victimes, auteurs d'infractions ou simples témoins). Les femmes issues de populations vulnérables subissent d'autres formes de discrimination liées à la précarité des droits de leur groupe d'appartenance. Il en sera bien évidemment tenu compte dans l'approche proposée pour mettre en évidence les multiples formes de discrimination subies par les femmes et les petites filles dans le système de justice pénale.

20. Une fois la problématique de la discrimination dans le système de justice pénale cernée, la Rapporteuse spéciale se penchera sur les actions positives et les bonnes pratiques adoptées aux niveaux international, régional et national. Ces pratiques serviront de base à l'élaboration de principes directeurs ou d'un guide de bonnes pratiques pour garantir l'égal accès aux tribunaux, y compris l'égal accès au droit et au juge, et assurer une protection effective aux personnes et groupes vulnérables contre la discrimination dans le système de justice pénale.

21. À cet égard, il est proposé à la Sous-Commission le plan de travail préliminaire suivant:

- a) Les personnes vulnérables entre égalité formelle devant la loi et devant les tribunaux et distinctions, différences de traitement et inégalités structurelles;
- b) Les discriminations *de jure* et les discriminations institutionnelles dans le processus pénal et dans l'administration pénitentiaire;
- c) La discrimination dans le système de justice pénale abordée sous l'angle de la sexospécificité;

d) Les bonnes pratiques adoptées aux niveaux international, régional et national pour réduire les inégalités et éliminer les discriminations dans le système de justice pénale;

e) Les conclusions et recommandations, y compris les principes directeurs, pour garantir aux personnes vulnérables le droit à la non-discrimination et le respect des droits fondamentaux dans le système de justice pénale.
