



Assemblée générale

Distr. générale
10 août 2010
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme,
y compris les divers moyens de mieux assurer
l'exercice effectif des droits de l'homme
et des libertés fondamentales

Indépendance des juges et des avocats

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport intermédiaire de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul, présenté en application de la résolution 8/6 du Conseil des droits de l'homme.

* A/65/150.



Rapport intérimaire de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats

Résumé

Le présent rapport traite de la nécessité d'établir au sein du système de justice pénale national, un appareil judiciaire solide doté de juges et de magistrats indépendants et impartiaux, de le renforcer et de le développer pour en faire le principal instrument de la lutte contre l'impunité. La Rapporteuse spéciale est d'avis qu'une violation des droits de l'homme, un crime ou un délit restés impunis ouvrent la voie à de nouvelles infractions et violations. L'impunité sape la démocratie, l'état de droit et la confiance des citoyens dans les institutions de l'État.

La Rapporteuse spéciale présente un examen approfondi de la manière dont les acteurs du système de justice pénale contribuent à amener les auteurs d'infractions et de violations des droits de l'homme à répondre de leurs actes, et donne des exemples illustrant la relation entre les systèmes de justice pénale national et international. Elle décrit et analyse les obstacles et facteurs qui compromettent l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des décisions judiciaires face aux violations et examine divers aspects du renforcement du système de justice pénale à ses différents niveaux. Elle montre également comment une approche fondée sur les droits de l'homme permet de structurer les systèmes de justice pénale sur les plans institutionnel et organisationnel de façon à combattre l'impunité.

L'impunité peut être perpétuée par les ingérences politiques dans le fonctionnement du système de justice pénale et les restrictions apportées à l'exercice du pouvoir judiciaire. Celui-ci ne doit en aucun cas être soumis, *de jure* ou de facto, au contrôle ou à l'autorité du pouvoir exécutif. Les États se doivent d'être respectueux de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de prendre toutes mesures propres à la garantir. La Rapporteuse spéciale souligne en conclusion qu'il ne peut y avoir de séparation des pouvoirs sans l'indépendance de l'appareil judiciaire, et que sans séparation des pouvoirs, il n'y a pas d'état de droit ni de démocratie.

En conséquence, les États doivent donner à l'appareil judiciaire les moyens qui lui sont nécessaires pour exercer pleinement ses fonctions et, surtout, protéger les acteurs judiciaires contre toute attaque, menace, tentative d'intimidation ou action de représailles. De tels agissements ne doivent en aucun cas demeurer impunis. Dans les États où l'impunité règne, il faut d'urgence instituer des mécanismes adaptés qui assurent l'application des ordonnances, condamnations et décisions de l'autorité judiciaire.

La Rapporteuse spéciale note que la corruption de la justice favorise l'impunité. Pour y remédier, il importe que le système d'attribution des affaires aux juges soit transparent. Elle note également que la lutte contre l'impunité nécessite des programmes efficaces de protection des témoins. La formation continue aux droits de l'homme, en ce qui concerne plus particulièrement les normes et la jurisprudence internationales, est un moyen essentiel de renforcer la capacité des juges, des procureurs et des avocats de combattre l'impunité.

Dans ses recommandations, fondées sur les concepts de démocratie, de séparation des pouvoirs et d'état de droit, la Rapporteuse spéciale demande aux États d'axer leur stratégie de lutte contre l'impunité sur les droits de l'homme. Cette

stratégie doit s'inspirer des principes de participation et d'inclusion, répartir les rôles entre débiteurs de l'obligation et détenteurs de droits, mettre l'accent sur les groupes vulnérables, faire de la justice un instrument de démarginalisation, imposer la transparence et l'obligation de rendre des comptes et définir les responsabilités. La Rapporteuse spéciale recommande d'entreprendre un exercice d'inventaire, de créer une base de données appropriée et de renforcer les actions de sensibilisation et la participation. Elle se dit en outre convaincue que les travaux des commissions Vérité et réconciliation et autres commissions d'enquête peuvent utilement compléter l'action essentielle des mécanismes judiciaires en matière de protection des droits de l'homme et de lutte contre l'impunité.

La Rapporteuse spéciale passe également en revue les récentes avancées dans le domaine de la justice internationale. Elle encourage les États à coopérer de façon pleine et entière avec les tribunaux internationaux, en particulier la Cour pénale internationale, à appliquer sans réserve leurs décisions et résolutions et à exécuter leurs mandats d'arrêt. Elle engage d'autre part ces instances à se montrer exemplaires sur le plan du respect des procédures et du droit des détenus à un procès équitable.

Table des matières

| | <i>Page</i> |
|--|-------------|
| I. Introduction | 5 |
| II. Activités de la Rapporteuse spéciale | 5 |
| III. Les normes internationales en matière d'impunité | 7 |
| IV. Définition du rôle du système de justice pénale dans la lutte contre l'impunité | 9 |
| V. Difficultés rencontrées par les institutions du système de justice pénale dans la lutte contre l'impunité | 10 |
| A. Difficultés concernant l'enquête | 10 |
| B. Difficultés concernant les poursuites | 10 |
| C. Difficultés concernant le jugement | 11 |
| D. Difficultés concernant la défense | 14 |
| E. Difficultés concernant les victimes et les membres de leur famille | 15 |
| VI. Questions touchant l'ensemble du système de justice pénale et ayant une incidence sur l'impunité | 17 |
| VII. Restructurer le système de justice pénale en fonction de la lutte contre l'impunité | 20 |
| VIII. Une approche fondée sur les droits de l'homme pour réformer le système de justice pénale et lutter contre l'impunité | 21 |
| IX. Système de justice pénale et autres mécanismes d'établissement des responsabilités | 22 |
| X. Relation entre les systèmes de justice pénale national et international dans la lutte contre l'impunité | 23 |
| XI. Conclusions | 27 |
| XII. Recommandations | 27 |

I. Introduction

1. La Rapporteuse spéciale examine dans le présent rapport la question de la lutte contre l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme dans les systèmes de justice pénale nationaux, et le rôle que les acteurs judiciaires sont appelés à jouer en la matière. Elle se penche sur les problèmes de fond qui favorisent l'impunité et étudie les obstacles et difficultés qui compromettent l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des décisions judiciaires dans les affaires de violations des droits de l'homme. Elle montre également comment une approche fondée sur les droits de l'homme permet de structurer les systèmes de justice pénale sur les plans institutionnel et organisationnel, de façon à combattre l'impunité. Enfin, le rapport souligne dans cette même perspective les relations entre justice pénale nationale et justice pénale internationale.

2. Cette analyse, qui part du principe que le problème de l'impunité ne peut être réglé durablement que par le renforcement et l'amélioration de la capacité du système de justice pénale national de sanctionner les responsables, met l'accent sur la nécessité de mettre sur pied, au niveau national, un système de justice pénale efficace, qui sera l'instrument essentiel et indispensable de la lutte contre l'impunité. La Rapporteuse spéciale examine les questions que soulève le renforcement du système de justice pénale aux stades de l'enquête, des poursuites, du jugement et de l'exécution des réparations et des sanctions. La réforme du système de justice pénale ne peut suffire à lutter contre l'impunité; elle doit aller de pair avec une réforme systématique des autres institutions de l'État.

3. L'impunité est tout à la fois la cause et la conséquence, entre autres choses de l'instabilité de l'État, de l'érosion de l'état de droit, de l'affaiblissement des mécanismes de répression et des restrictions imposées à l'exercice des droits de l'homme. Si les causes profondes de l'impunité peuvent être de nature diverse et dépasser le cadre du système judiciaire¹, sa persistance est toujours liée à la faiblesse et aux dysfonctionnements du système de justice pénale². Lorsque les auteurs de violations des droits de l'homme n'ont pas à répondre de leurs actes, il n'est pas rare qu'une culture se crée et se perpétue qui va encourager le gouvernement et les acteurs non étatiques à commettre de nouvelles violations : mauvais traitements et torture, exécutions extrajudiciaires, détentions arbitraires, disparitions forcées, non-respect des garanties prévues par la loi, etc. Les victimes de ces violations étant dans l'incapacité de demander réparation, la population peut, dans certains cas, perdre confiance dans le système judiciaire, auquel elle n'accorde plus ni respect ni légitimité, et l'on voit alors des communautés se tourner vers d'autres moyens de résolution des conflits tels que les milices d'autodéfense, la justice populaire et autres formes de justice privée³.

II. Activités de la Rapporteuse spéciale

4. Les activités menées par la Rapporteuse spéciale depuis son entrée en fonctions, en août 2009, jusqu'en mars 2010, sont décrites dans le rapport qu'elle a présenté au Conseil des droits de l'homme le 9 avril 2010 (A/HRC/14/26). Depuis,

¹ Voir E/CN.4/2004/60, par. 36 à 38.

² Voir A/HRC/14/24, par. 53.

³ A/64/187.

la Rapporteuse spéciale a participé à plusieurs conférences et réunions parallèlement aux mesures qu'elle est appelée à prendre quotidiennement en réponse aux communications et allégations dont elle est saisie par des particuliers ou des organisations.

5. Dans son rapport au Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale a relevé la nécessité d'assurer la formation continue des juges, des procureurs et des avocats dans le domaine du droit international relatif aux droits de l'homme. En marge de la quatorzième session du Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale a organisé le 4 juin 2010, sous les auspices du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et en collaboration avec les Missions permanentes du Brésil et de la Hongrie à Genève, une manifestation parallèle consacrée à son rapport thématique dont le sujet était « Renforcement des capacités et formation aux droits de l'homme : les deux piliers de l'indépendance judiciaire ». Elle a prononcé une allocution lors d'une autre manifestation parallèle organisée le 3 juin 2010 par diverses organisations non gouvernementales sur le thème « Mesures de protection des juges et des avocats ». Du 29 juin au 3 juillet, la Rapporteuse spéciale a participé à la réunion annuelle des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, qui s'est tenue à Genève.

6. Du 12 au 14 avril 2010, la Rapporteuse spéciale a participé au Congrès de la Fédération latino-américaine des magistrats à Mar del Plata (Argentine), où elle a prononcé une allocution et animé un débat sur l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la région. Le 22 avril 2010, lors d'une réunion organisée par l'association Jueces para la Democracia (Juges pour la démocratie) et le Center for Justice and International Law à Tegucigalpa (Honduras), elle a prononcé une allocution liminaire sur le thème « Droits de l'homme et indépendance judiciaire ». Elle était également présente à la dixième Conférence biennale de l'International Association of Women Judges, qui s'est tenue du 11 au 15 mai à Séoul (République de Corée) sur le thème « Les enjeux judiciaires dans un monde en mutation », où elle a fait une déclaration intitulée « Terrorisme et sécurité internationale : les menaces pesant sur l'indépendance du pouvoir judiciaire dans un monde en mutation ». Le 25 juin 2010, la Rapporteuse spéciale a participé à une réunion de l'organisation Judges for Judges à Amsterdam (Pays-Bas), sur le thème « Rôle du Rapporteur spécial et des organisations non gouvernementales », où elle a été membre d'un groupe de travail chargé d'examiner plusieurs cas d'entrave à l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le monde.

7. Le Gouvernement mozambicain a invité la Rapporteuse spéciale à mener une mission dans le pays du 26 août au 4 septembre 2010. Le rapport de cette mission et les recommandations y relatives feront l'objet d'un additif au prochain rapport de la Rapporteuse spéciale au Conseil des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale exprime sa gratitude aux autorités du Mozambique pour leur coopération. Elle remercie aussi le Gouvernement mexicain qui l'a invitée à conduire une mission de deux semaines dans le pays, au début d'octobre 2010, ainsi que les Gouvernements burundais, bulgare, géorgien et roumain qui l'ont invitée à se rendre dans leur pays.

8. La Rapporteuse spéciale rappelle que les pays suivants n'ont pas encore répondu à la demande de visite qui leur a été adressée : Angola (demande adressée en 2008), Bangladesh (2007), Cambodge (2006), Cuba (1995), Égypte (1999), Fidji (2007), Guinée équatoriale (2002), Iraq (2008), Kenya (2000), Myanmar (2009), Nigéria (1995), Ouzbékistan (1996), Pakistan (2000), Philippines

(2006), République islamique d'Iran (2006), Sri Lanka (1999), Tunisie (1997), Turkménistan (1996), et Zimbabwe (2001). Convaincue que les visites sur place aident grandement à dissiper les malentendus et à trouver des solutions appropriées, la Rapporteuse spéciale espère recevoir prochainement une réponse favorable des Gouvernements des pays susmentionnés.

III. Les normes internationales en matière d'impunité

9. L'« Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité » définit l'impunité comme « l'absence, en droit ou en fait, de la mise en cause de la responsabilité pénale des auteurs de violations, ainsi que de leur responsabilité civile, administrative ou disciplinaire, en ce qu'ils échappent à toute enquête tendant à permettre leur mise en accusation, leur arrestation, leur jugement et, s'ils sont reconnus coupables, leur condamnation à des peines appropriées, y compris à réparer le préjudice subi par leurs victimes »⁴. Le Principe 1 déclare que « l'impunité constitue un manquement aux obligations qu'ont les États d'enquêter sur les violations, de prendre des mesures adéquates à l'égard de leurs auteurs, notamment dans le domaine de la justice, pour que ceux dont la responsabilité pénale serait engagée soient poursuivis, jugés et condamnés à des peines appropriées, d'assurer aux victimes des voies de recours efficaces et de veiller à ce qu'elles reçoivent réparation du préjudice subi, de garantir le droit inaliénable à connaître la vérité sur les violations et de prendre toutes mesures destinées à éviter le renouvellement de telles violations ».

10. Il est de la responsabilité des États non seulement d'enquêter sur les violations graves des droits de l'homme, mais aussi d'assurer aux victimes le droit à la vérité, et à une juste réparation et de prendre toutes mesures raisonnables pour éviter que de telles violations se reproduisent⁵. Selon le Comité des droits de l'homme, le fait pour un État partie de ne pas enquêter sur des allégations de violation des droits de l'homme et de ne pas traduire en justice les auteurs de ces violations pourrait en soi donner lieu à une violation distincte du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁶. Ces obligations, qui se rapportent notamment aux violations assimilées à des crimes au regard du droit national ou international⁷, imposent d'enquêter et de sanctionner toute personne qui s'est rendue coupable de tels actes aussi bien dans l'exercice de ses fonctions qu'à titre privé. Le Comité contre la torture, dans son observation générale n° 2, souligne que le fait que l'État n'exerce pas la diligence voulue pour mettre un terme aux actes de torture, les sanctionner et en indemniser les victimes a pour effet de favoriser ou de permettre la commission, en toute impunité, par des agents non étatiques, d'actes interdits par la Convention. Le Comité a appliqué ce principe lorsque les États parties n'ont pas empêché la commission de divers actes de violence à motivation sexiste, dont le viol, la

⁴ Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (E/CN.4/2005/102/Add.1).

⁵ Voir Principe 1 de l'ensemble de principes actualisé.

⁶ Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31, « La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte », par. 15 et 18.

⁷ Ibid., par. 18.

violence dans la famille, les mutilations génitales féminines et la traite des êtres humains, et n'ont pas protégé les victimes⁸.

11. En ce qui concerne les violations graves des droits de l'homme et les crimes internationaux, tels que les exécutions extrajudiciaires, les disparitions forcées et la torture, les traités imposent aux États parties des obligations plus précises qui éclairent le principe du droit à réparation des victimes⁹. La Convention contre la torture¹⁰ et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées¹¹ (non encore entrée en vigueur) contiennent à cet égard des dispositions spécifiques quant à l'obligation qu'ont les États d'instituer une juridiction nationale aux fins d'enquête, de poursuites et de réparation du préjudice subi par les victimes.

12. Dans sa résolution 2003/72, la Commission des droits de l'homme s'est déclarée convaincue que la pratique et la probabilité de l'impunité pour les violations du droit international relatif aux droits de l'homme ou du droit international humanitaire encourageaient ces violations et constituaient l'un des obstacles fondamentaux au respect et à la pleine application du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire. La Commission a reconnu que dénoncer les violations des droits de l'homme, tenir leurs auteurs, ainsi que leurs complices, pour comptables de leurs actes, obtenir justice pour leurs victimes, de même que préserver les archives concernant ces violations et rétablir la dignité des victimes en reconnaissant et en commémorant leurs souffrances, étaient des principes qui guideraient les sociétés futures et étaient essentiels pour promouvoir et mettre en œuvre tous les droits de l'homme et libertés fondamentales ainsi que pour prévenir de futures violations. Elle a également reconnu que des crimes tels que le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les actes de torture constituaient des violations du droit international et que leurs auteurs devaient être traduits en justice ou extradés par les États, et a invité instamment tous les États à prendre des mesures concrètes pour s'acquitter de leurs obligations à ce sujet¹². Dans sa résolution 2005/81, la Commission, estimant que les auteurs de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui constituent des crimes ne devraient pas bénéficier d'une amnistie, a invité instamment les États à agir conformément à leurs obligations en vertu du droit international, a accueilli avec satisfaction la levée et l'annulation des amnisties et autres immunités, et a reconnu que les accords de paix entérinés par l'ONU ne pouvaient en aucun cas promettre l'amnistie pour les actes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre ou les atteintes graves aux droits de l'homme¹³.

13. Le prédécesseur de la Rapporteuse spéciale a examiné la question de l'impunité du point de vue des lois d'amnistie, en faisant observer que les lois d'amnistie générale étaient incompatibles avec les normes relatives aux droits de l'homme¹⁴. Pour favoriser la lutte contre l'impunité et soutenir la défense du droit des victimes à la vérité, à la justice et à réparation, il a recommandé, entre autres, au

⁸ Comité contre la torture, observation générale n° 2, par. 18.

⁹ Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31, par 16.

¹⁰ Art. 5, 7, 12, 14.

¹¹ Art. 9, 11, 12, 14.

¹² Voir E/2003/23, chap. II.A, résolution 2003/72.

¹³ Voir E/2005/23, chap. II.A, résolution 2005/81, par. 3.

¹⁴ Voir E/CN.4/2005/60, par. 46 à 48.

Conseil des droits de l'homme la création d'une base de données internationale sur les processus dits de justice et réconciliation de façon à mettre à la disposition des États intéressés, en plus d'une éventuelle assistance technique, les bonnes pratiques et la jurisprudence dont ils pourraient s'inspirer¹⁵. Le Rapporteur spécial sur la torture a estimé que l'impunité constituait encore la cause principale de la perpétuation de la torture, et son principal facteur incitatif¹⁶. Le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires s'est intéressé aux rôles joués dans la lutte contre l'impunité par les systèmes de justice pénale, les enquêtes de police, les poursuites, les commissions d'enquête, les mécanismes de contrôle et les programmes de protection des témoins¹⁷. Le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires a noté que l'impunité pour les faits de disparition forcée demeurerait un problème et a invité les États à la prévenir en prenant des mesures légales appropriées pour traduire en justice, devant des juridictions de droit commun, les auteurs présumés d'actes conduisant à des disparitions forcées¹⁸. Le Comité des droits de l'homme a précisé la portée des obligations d'enquêter et d'engager des poursuites en cas de violations des droits de l'homme, et s'est dit préoccupé par certaines législations nationales qui pouvaient contribuer à créer un climat d'impunité¹⁹.

IV. Définition du rôle du système de justice pénale dans la lutte contre l'impunité

14. Les systèmes de justice pénale sont diversement structurés; ils comprennent le plus souvent la police judiciaire, les magistrats du parquet et les tribunaux. Dans certaines juridictions, ces institutions font toutes partie du système de justice pénale, alors que dans d'autres, des institutions comme la police ou le parquet sont rattachées au pouvoir exécutif. Dans d'autres cas, le parquet est une institution autonome. Les avocats de la défense, les avocats commis au titre de l'aide publique, les victimes et les membres de leur famille, les institutions indépendantes, les organes administratifs, le corps législatif et les constituants du pouvoir exécutif sont autant d'acteurs clefs. Chacun d'entre eux peut avoir des responsabilités aux différentes étapes de la procédure de justice pénale depuis l'ouverture de l'enquête jusqu'à la réparation. La complexité du système de justice pénale exige que les attributions et les tâches de chacun soient clairement définies de façon à éviter tout risque de chevauchement ou de doubles emplois; il convient donc de faciliter la coordination et la coopération afin que la justice puisse être rendue.

15. La lutte contre l'impunité implique que les auteurs de violations répondent de leurs actes devant des instances pénales, civiles, administratives ou disciplinaires²⁰. Même si le droit international reconnaît ces différentes options, certains actes appellent des sanctions pénales. Le Comité des droits de l'homme a fait observer que les procédures purement disciplinaires ou administratives ne sauraient

¹⁵ Voir E/CN.4/2004/60, par. 75.

¹⁶ Voir A/54/426, par. 47 et 48, A/56/156, par. 26 à 33.

¹⁷ Voir A/HRC/14/24, A/HR/14/24/Add.8, A/63/313.

¹⁸ A/HRC/13/31, par. 650.

¹⁹ A/49/40 (vol. II), chapitre IX B, communication n° 322/1988, *Hugo Rodriguez c. Uruguay* (constatations adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le 19 juillet 1994).

²⁰ Voir E/CN.4/2005/102/Add.1.

constituer un recours adéquat et utile au sens du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans le cas d'une violation particulièrement grave des droits de l'homme²¹. C'est au système de justice pénale qu'il incombe en priorité d'entreprendre les enquêtes et les poursuites qui, dans certaines circonstances, sont le seul moyen possible d'assurer une protection efficace, par exemple dans le cas de crimes graves comme les exécutions, les assassinats, les disparitions forcées et la torture. Le système de justice pénale est indispensable car c'est la seule institution qui a mandat et obligation d'enquêter et d'engager des poursuites pénales à l'encontre des auteurs de violations. Tout manquement à cet égard pourrait donner lieu à une violation des obligations internationales. Des mesures plus étendues telles que décisions du pouvoir exécutif, adoption d'une politique ou mesures administratives n'en sont pas moins nécessaires pour éviter que de tels actes continuent de rester impunis²².

16. Les cas les plus préoccupants sont ceux où l'impunité est directement liée à l'action ou, au contraire, à l'inertie de personnes associées au système de justice pénale – enquêteurs de la police judiciaire, agents de sécurité ou de renseignement – et d'acteurs judiciaires, qui tous, devraient être à l'avant-garde de la lutte contre l'impunité. Ce genre de situation se perpétue en particulier lorsqu'il n'y a pas d'indépendance interne ou lorsqu'il n'existe pas de mécanismes de contrôle efficaces au sein du système de justice pénale²³.

V. Difficultés rencontrées par les institutions du système de justice pénale dans la lutte contre l'impunité

A. Difficultés concernant l'enquête

17. La conduite d'enquêtes rapides et efficaces est une des caractéristiques essentielles d'un système de justice pénale fonctionnel. De nombreux facteurs peuvent empêcher les enquêteurs d'accomplir efficacement leur tâche, comme le manque de capacités, l'insuffisance des moyens techniques, le manque de formation ou des ressources humaines et financières limitées. Dans certains cas, le manque de compétences criminalistiques des enquêteurs peut faire obstacle à la conduite d'une enquête efficace et crédible. Par exemple, ne pas sécuriser immédiatement la scène d'un crime peut aboutir à la disparition de preuves essentielles. Le raffinement progressif des activités criminelles exige d'adapter les méthodes d'enquête et d'utiliser les innovations technologiques les plus avancées.

B. Difficultés concernant les poursuites

18. Il n'est pas possible de combattre l'impunité en matière de violations des droits de l'homme si les affaires ne sont pas amenées devant la justice. Les magistrats du parquet, lors de l'ouverture d'une procédure criminelle, peuvent se heurter à diverses difficultés comme le manque de ressources, des capacités

²¹ Comité des droits de l'homme, *Bautista c. Colombie*, communication n° 563/1993, par. 8.2; *Arhuaco v. Colombie*, communication n° 612/1995, par. 8.2.

²² Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31, « La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte » (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), par. 17 et 18.

²³ Voir A/HRC/11/2/Add.6, par. 33 et 37.

professionnelles insuffisantes, de mauvaises conditions de service (par exemple une rémunération inappropriée), le sous-effectif, le manque d'indépendance et des inquiétudes pour leur propre sécurité. Il est fondamental que les magistrats du parquet soient indépendants et impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions. Les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet stipulent notamment que les fonctions de magistrat du parquet sont strictement séparées des fonctions de juge²⁴.

19. En droit pénal, toute accusation doit être prouvée selon un mode de preuve déterminé. Une procédure peut aboutir à un non-lieu pour cause d'insuffisance de preuves ou de non-conformité du mode d'obtention des preuves avec les normes internationales. Les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme se sont inquiétés de l'utilisation, dans des procédures judiciaires, de preuves obtenues sous la torture²⁵. Il est important de favoriser la coopération entre magistrats du parquet et enquêteurs afin de garantir que les preuves rassemblées sont suffisantes pour établir la réalité d'une accusation et que les méthodes employées pour les collecter sont conformes au droit international²⁶.

20. Dans certains pays, la police sert d'auxiliaire au ministère public lors de l'enquête et ne peut elle-même en ouvrir une sans son autorisation. Lorsque tel est cas, il est essentiel de renforcer la coopération entre services d'enquête et ministère public, afin de garantir que les enquêtes soient diligentées rapidement et dans le respect des normes légales internationales.

21. Certains États accordent aux magistrats du parquet le pouvoir discrétionnaire de déterminer si une affaire doit être traitée en priorité et présentée devant un tribunal, ou si elle doit être classée sans suites. Dans ce cas de figure, il faut se rendre compte que ce pouvoir discrétionnaire n'est pas absolu et que la décision d'abandonner ou de poursuivre une affaire devrait être régie par des principes clairs; à défaut, cela risque d'ouvrir le processus de prise de décisions à l'iniquité et à l'arbitraire. Lorsqu'un magistrat décide du classement d'une affaire, il devrait motiver raisonnablement sa décision; le manque de ressources ne devrait jamais être un motif de classement sans suites.

C. Difficultés concernant le jugement

1. Indépendance du pouvoir judiciaire

22. Il peut arriver que l'impunité se perpétue à cause d'ingérences du pouvoir politique dans le fonctionnement du système de justice pénale et de restrictions mises à l'exercice de l'autorité judiciaire. Ces ingérences peuvent être directes ou indirectes, et émaner du gouvernement comme d'acteurs non étatiques. L'État doit respecter l'indépendance de la magistrature²⁷ et prendre des mesures en vue de

²⁴ Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1990, par. 10.

²⁵ Voir A/61/259, par. 44 et suivants; voir aussi la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 15.

²⁶ Voir les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, op. cit., par. 16.

²⁷ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Milan (Italie), 26 août-6 septembre 1985, par. 1.

remplir toutes les garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire. Faute de cette indépendance, la séparation des pouvoirs, sans laquelle l'état de droit et la démocratie ne sont pas garantis, n'a pas d'existence réelle.

23. Les éléments de l'indépendance du pouvoir judiciaire ont été analysés par le prédécesseur de la Rapporteuse spéciale, en particulier les points suivants : caractère indispensable de cette indépendance, sélection et nomination des juges et magistrats, budget de la justice, liberté d'expression et d'association, répartition des affaires, indépendance au sein de l'appareil judiciaire, inamovibilité, immunité, promotion, conditions d'emploi, rémunération, ressources humaines et matérielles, sécurité et formation²⁸. Ainsi que l'a souligné le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 32, une situation dans laquelle les fonctions et les attributions du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne peuvent pas être clairement distinguées et dans laquelle le second est en mesure de contrôler ou de diriger le premier est incompatible avec le principe de tribunal indépendant. La garantie de compétence, d'indépendance et d'impartialité du tribunal au sens de l'article 14, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est un droit absolu qui ne souffre aucune exception²⁹.

2. Efficience opérationnelle

24. Un système de justice pénale est habituellement doté d'une série de procédures rationalisées, depuis le début d'une affaire devant le tribunal jusqu'à la détermination du jugement. Ces procédures, en particulier lorsqu'elles sont bureaucratiques, obscures ou exagérément complexes, peuvent favoriser l'impunité en ceci qu'elles peuvent avoir pour conséquence délais disproportionnés, corruption et arbitraire. Il faut se garder d'élaborer des systèmes excessivement bureaucratiques, compliqués et inefficients, qui peuvent dissuader les victimes, ce qui aboutit à leur refuser le droit d'accéder à la justice et à ce que celle-ci soit rendue.

25. Une accumulation d'affaires qui ne sont pas jugées dans des délais raisonnables est souvent la manifestation d'un problème dans le processus judiciaire. Une accumulation endémique d'affaires en retard peut refléter des problèmes structurels et administratifs du système de justice pénale. Cela peut provenir de l'organisation de l'écoulement des affaires, qu'il s'agisse de leur enregistrement, de leur classement, de la tenue des archives, des règles de procédure et de preuve, de la transmission des rôles d'affaires entre les diverses institutions de la justice pénale, de l'attribution des affaires aux juges, des procédures d'appel ou de la prononciation du jugement. Les retards dans le règlement des affaires pénales peuvent également entraîner des violations des droits de l'accusé, notamment la violation du droit à être jugé sans retard excessif³⁰ ou du principe exigeant que la privation de liberté ne soit pas indûment prolongée, en particulier lorsqu'une mise en liberté provisoire sous caution a été refusée à l'accusé³¹. Même si les circonstances particulières à chaque affaire doivent être examinées avec soin, de tels

²⁸ Voir A/HRC/11/41, par. 18 à 84.

²⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 32 (CCPR/C/GC/32), par. 19.

³⁰ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14, par. 3 c); voir aussi Comité des droits de l'homme, communication n° 676/1996, *Yasseen et Thomas c. Guyana*, et communication n° 938/2000, *Siewpersaud, Sukhram et Persaud c. Trinité-et-Tobago*.

³¹ Voir Comité des droits de l'homme, communication n° 818/1998, *Sextus c. Trinité-et-Tobago*.

retards doivent être justifiés de façon raisonnable, et les droits de l'accusé doivent être respectés en toute occasion.

26. Une accumulation d'affaires en retard peut aussi être due à l'insuffisance du nombre de juges et de procureurs, qui est parfois si aiguë que les affaires sont systématiquement ajournées. Parfois, aussi, les juges peuvent être réticents à juger certaines affaires pour diverses raisons. On ne peut alors rattraper le retard sur les affaires accumulées en se contentant de recruter plus de juges et de fonctionnaires de justice; il faut également remédier aux déficiences opérationnelles structurelles.

3. Ressources matérielles

27. Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature et certaines normes régionales en vigueur prévoient que les États doivent fournir les ressources nécessaires pour que la magistrature puisse s'acquitter normalement de ses fonctions³². Il est fréquent que l'appareil judiciaire ne reçoive qu'une fraction négligeable du budget national en comparaison d'autres institutions publiques. Les États doivent prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que l'appareil judiciaire soit suffisamment financé et qu'il existe une infrastructure suffisante pour permettre au système judiciaire de fonctionner convenablement.

28. Le problème de l'insuffisance du financement de l'appareil judiciaire a été l'objet de préoccupations de la part du Rapporteur spécial précédent, qui a souligné l'importance des ressources matérielles pour le bon fonctionnement du système judiciaire³³. Dans certains pays, les locaux des tribunaux sont délabrés³⁴ ou trop exigus pour que s'y tiennent des audiences, ou n'offrent pas d'espace convenable pour les bureaux, ou sont dépourvus des ressources minimales telles que mobilier et équipement de bureau de base (ordinateurs, appareils de télécommunication et photocopieurs). Le manque de ressources peut démotiver les juges et restreindre la capacité de l'appareil judiciaire à juger les affaires en temps opportun, ce qui a pour conséquence de contribuer à saper l'ensemble du système. Le Comité des droits de l'homme a fait observer que, lorsque les retards dans les jugements sont dus au manque de ressources et à l'insuffisance chronique des crédits, les États devraient, dans la mesure du possible, allouer des ressources budgétaires supplémentaires à l'institution judiciaire³⁵.

29. La Rapporteuse spéciale est consciente du fait que certains États, et particulièrement ceux en transition, font face à des contraintes financières. Néanmoins, le financement des institutions judiciaires devrait être une priorité. Manquer à financer convenablement l'administration judiciaire ébranle le principe voulant que ceux qui se rendent coupables de violations des droits de l'homme doivent être traduits en justice³⁶, et entraîne la perpétuation d'une culture de l'impunité.

³² Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, op. cit., par. 7.

³³ A/HRC/11/41, par. 76 et 77.

³⁴ A/HRC/8/4/Add.2, par. 33.

³⁵ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 32 (CCPR/C/GC/32), par. 27.

³⁶ Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), par. 18.

4. Application des décisions de justice

30. Le paragraphe 3 c) de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que les États parties s'engagent à garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié. Le dix-septième principe des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire dispose que l'État, s'agissant des plaintes des victimes, assure l'exécution des décisions de réparation prononcées par ses juridictions internes. Les États devraient prévoir, dans leur législation interne, des mécanismes efficaces pour assurer l'exécution des décisions de réparation.

31. Un obstacle majeur dans la lutte contre l'impunité est l'incapacité ou la réticence à faire appliquer les décisions et ordonnances prises par la justice. Une décision de justice non suivie d'effet consacre l'échec du recours au système judiciaire, puisqu'aucune réparation n'est obtenue en pratique. Les coupables ne sont pas emprisonnés, ou sont élargis avant d'avoir purgé intégralement leur peine; l'indemnité n'est pas versée à la victime ou aux membres de sa famille, ou est versée avec un retard excessif, ou encore n'est pas versée intégralement. En dernière analyse, cela encourage la répétition des violations des droits de l'homme ainsi que des crimes et délits, ce qui affaiblit et ébranle plus encore le système de justice pénale.

32. La Rapporteuse spéciale considère que, dans les États où sévit l'impunité, des mécanismes devraient être établis afin de garantir que les ordonnances, sentences et résolutions prononcées par la justice sont exécutées et que des réparations adéquates, y compris des indemnités financières et restitutions, sont accordées aux victimes en temps opportun³⁷.

D. Difficultés concernant la défense

33. Dans un procès pénal, le rôle de l'avocat de la défense ou de l'avocat commis d'office est indispensable pour garantir un procès équitable. Cela a été inscrit dans le droit international par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques³⁸ et par les Principes de base relatifs au rôle du barreau³⁹, qui stipulent que toute personne détenue a le droit d'être informée de son droit à être assistée par un avocat et à avoir accès à lui dès son arrestation comme au cours de sa détention, lorsqu'elle est mise en examen pour une infraction pénale et dans sa défense au cours d'un procès. Le Rapporteur spécial a fréquemment évoqué ses préoccupations à l'égard d'États Membres à propos de restrictions mises de facto ou *de jure* à l'accès des avocats à leurs clients, y compris lorsque les contacts entre eux sont surveillés⁴⁰. Le Rapporteur spécial a également évoqué des tendances à refuser ou limiter l'accès

³⁷ Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, par. 16.

³⁸ Voir l'article 14, par. 3.

³⁹ Principes de base relatifs au rôle du barreau, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane, 27 août-7 septembre 1990, par. 1, 5 et 8.

⁴⁰ Voir A/HRC/14/26/Add.1 et A/HRC/11/41/Add.1.

des accusés à leur conseil⁴¹. Tous ces éléments constituent des attaques contre le principe fondamental de l'égalité des moyens, qui est l'un des principaux éléments du droit à un procès équitable. La lutte contre l'impunité devrait toujours se conformer strictement aux procédures légales et aux normes des droits de l'homme, afin de garantir l'égalité des moyens et d'éviter que de nouvelles violations ne soient commises lors de l'accomplissement de la justice.

34. Dans l'accomplissement de leur devoir de défendre leurs clients et plus généralement dans l'exercice de leur profession, les avocats sont trop fréquemment identifiés, par les États comme par les acteurs non étatiques, aux intérêts et activités de leurs clients⁴². Certains incidents graves ont vu des avocats tués pour avoir été jugés agir contre l'intérêt général, ou par des personnes qui craignaient d'être mises en cause par le témoignage qu'aurait pu apporter l'accusé⁴³. Des garanties devraient être mises en place pour protéger les avocats de toutes représailles pour des conduites liées à l'exercice de leurs fonctions professionnelles⁴⁴. Lorsqu'ils font l'objet de représailles, les avocats peuvent renoncer à défendre leurs clients. En réalité, l'absence de mesures prises par un État pour parer à des menaces pesant contre un avocat peut être considérée comme une violation des droits de la défense au regard du droit international.

35. Afin que les services fournis par les avocats soient adéquats et suffisants, les garanties assurant une procédure légale régulière doivent être respectées. Parmi ces garanties figurent le droit des avocats de disposer du temps nécessaire à la préparation d'une défense substantielle et non uniquement formelle; d'avoir accès à des informations confidentielles, y compris à des rapports de l'armée et des services de renseignement; la liberté d'effectuer des travaux juridiques; et le droit à une éducation et à une formation adéquates⁴⁵.

E. Difficultés concernant les victimes et les membres de leur famille

36. Ce sont des individus qui subissent les conséquences de l'impunité, en raison de l'absence ou de l'insuffisance des réparations, ou du déni du droit à la vérité et du droit de savoir⁴⁶. Le droit international des droits de l'homme stipule que les victimes et plus généralement les individus devraient être en mesure de demander réparation et de disposer de recours⁴⁷. Divers facteurs sont susceptibles d'empêcher les victimes et les membres de leur famille d'avoir accès à la justice, parmi lesquels on peut mentionner l'ignorance de leurs droits, le coût exorbitant des frais de justice et l'absence de programme d'aide judiciaire. Les témoins peuvent être réticents à témoigner parce qu'il n'existe pas de programme de protection des témoins ou que celui qui existe est insuffisant, ou hésiter à dénoncer une affaire aux autorités parce qu'ils estiment probable qu'aucune suite ne sera donnée. De ce point de vue, la Rapporteuse spéciale est d'avis qu'il faudrait élaborer au niveau national des

⁴¹ Ibid.

⁴² A/64/181, par. 12; E/CN.4/1998/39, par. 181.

⁴³ Voir A/HRC/14/26/Add.2, sect. IV. B.

⁴⁴ Principes de base relatifs au rôle du barreau, op. cit., par. 16 et 17.

⁴⁵ Principes de base relatifs au rôle du barreau, op. cit., par. 9; A/HRC/14/26.

⁴⁶ E/CN.4/2004/60, par. 37.

⁴⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2, par. 3.

programmes de protection des témoins énergiques et efficaces, qui seraient des outils essentiels pour garantir la sécurité des victimes et des témoins.

37. Le droit des victimes à un accès à la justice véritable et égal pour tous ainsi que l'accès aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation font partie des recours dont disposent les victimes et les membres de leur famille en cas de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire⁴⁸. La jouissance de ces droits est parfois entravée par la réticence des victimes à s'engager dans le système de justice pénale en raison de l'insensibilité dont font preuve divers acteurs de ce système. Les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire⁴⁹ affirme que les victimes devraient être traitées avec humanité ainsi que dans le respect de leur dignité et de leurs droits humains, et avec des soins particuliers afin de leur éviter de nouveaux traumatismes au cours des procédures judiciaires et administratives destinées à assurer justice et réparation.

38. Dans le système de justice pénale, où les procès sont engagés par l'État, le rôle de la victime se limite habituellement à celui de témoin. Il n'y a qu'une reconnaissance restreinte de la victime en tant que personne ayant un intérêt légitime à voir appliquée l'obligation de répondre de ses actes et au déroulement du procès. Selon le principe 19 de l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, si l'initiative des poursuites relève en premier lieu des missions de l'État, les victimes, leur famille et leurs héritiers devraient pouvoir eux-mêmes en être à l'origine, individuellement ou collectivement, notamment en se constituant parties civiles ou par voie de citation directe dans les États où cette procédure est reconnue par le Code de procédure pénale. La Cour pénale internationale a reconnu que les visites de représentants du Bureau du Procureur dans les pays devraient comprendre des rencontres avec des victimes⁵⁰. Les États devraient garantir une qualité pour agir générale à toute partie lésée et à toute personne ou organisation non gouvernementale y ayant un intérêt légitime⁵¹.

39. Il est banal de dire qu'il faut accorder une attention particulière à la nature confidentielle des enquêtes et procédures pénales. Néanmoins, les victimes ont un intérêt légitime à s'assurer que justice soit rendue, que la nature de la sentence prononcée par la cour soit proportionnée à la nature du crime ou du délit, et qu'eux-mêmes reçoivent une compensation suffisante. Les victimes et leur famille devraient, lorsque c'est possible, être tenus informées, notamment de l'avancement de l'enquête et de la procédure judiciaire. En cas d'abandon de l'enquête ou des

⁴⁸ Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, titre VII.

⁴⁹ Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation [...], op. cit., titre VI.

⁵⁰ International Criminal Court, Prosecutorial Strategy 2009-2012, par. 69.

⁵¹ E/CN.4/2005/102/Add.1, par. 19; Déclaration de Kampala (Déclaration RC/Decl.1), par. 4, adoptée par la Conférence de révision du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le 8 juin 2010 à Kampala; et la résolution « L'Impact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés affectées » (RC/Res.2), adoptée par la Conférence de révision du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le 8 juin 2010 à Kampala.

poursuites, les raisons devraient en être communiquées aux victimes ou aux membres de leur famille.

VI. Questions touchant l'ensemble du système de justice pénale et ayant une incidence sur l'impunité

Cadre normatif

40. Il est impossible de lutter contre l'impunité s'il n'existe pas de cadre normatif approprié établissant le principe de responsabilité pénale et garantissant à la victime la possibilité d'un recours utile tant sur le plan judiciaire qu'administratif⁵². Le Comité des droits de l'homme et les experts mandatés au titre de procédures spéciales ont relevé l'insuffisance de la protection juridique contre les violations des droits de l'homme, y compris les violations graves.

41. Alors que tous les États ont ratifié au moins l'un des traités fondamentaux relatifs aux droits de l'homme et que la plupart d'entre eux en ont transposé au moins deux en droit interne, l'intégration dans l'ordre juridique national des obligations qui y sont établies reste problématique. Certains systèmes juridiques nationaux ne fournissent pas de protection satisfaisante contre les violations des droits de l'homme, par exemple parce que certains crimes et délits graves n'y sont pas passibles de poursuites pénales. Dans certains cas, les violations se perpétuent à cause de l'absence ou de l'insuffisance de la législation, lorsque les règlements, les codes et les textes administratifs en la matière font défaut ou sont inadéquats⁵³.

42. Les États devraient réagir d'urgence en adoptant des lois propres à combler ces vides juridiques et apporter une protection publique contre les violations des droits de l'homme. Ils devraient modifier leur Constitution et leur législation en la matière, notamment leur code pénal et leurs règles de procédure pénale, afin de les rendre conformes au droit international et à sa pratique. Il est possible de remédier au manque de cohérence des décisions de justice en formulant des directives relatives au prononcé des peines, afin de les rendre uniformes entre elles et proportionnelles aux infractions commises, sans entraver le pouvoir discrétionnaire des tribunaux.

43. Il arrive que des mesures ou lois « spéciales », qui ne sont pas toujours conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, adoptées par des États dans des situations particulières ou pour résoudre certains problèmes, limitent le rôle des juges, des avocats, des avocats commis d'office et des magistrats du parquet dans l'application du principe de responsabilité. Les lois antiterroristes ou celles adoptées lorsqu'un état d'exception ou d'urgence a été proclamé, par exemple, peuvent réduire la marge de décision des juges, ainsi que le champ d'action des avocats et des procureurs s'agissant de soulever des questions ayant trait à l'impunité et à la responsabilité.

Corruption

44. La corruption des magistrats a été identifiée en tant que facteur contribuant à l'impunité. Elle est souvent difficile à combattre, parce que les preuves manifestes

⁵² Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 b).

⁵³ Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2, par. 3 b). Voir aussi la communication n° 16/1977 *Mbenge c. Zaïre* du Comité des droits de l'homme.

de son existence font fréquemment défaut et qu'elle est susceptible d'infiltrer l'ensemble des institutions du système judiciaire. La corruption d'un seul de ses éléments peut compromettre les efforts de tout le système pour lutter contre l'impunité, d'où l'importance de s'attaquer au problème dans sa globalité.

45. Des mesures concrètes doivent être prises pour lutter contre cette corruption, telles que la divulgation des avoirs personnels des hauts fonctionnaires de la justice et d'autres individus exerçant d'importantes responsabilités au sein du système de justice pénale, la mise en place de mécanismes de contrôle des institutions garantissant la transparence des opérations, l'instauration d'organes de contrôle internes, la création d'une procédure de plainte anonyme et la publication régulière et systématique de rapports d'activité. De plus, il faudrait s'efforcer d'augmenter les salaires des juges, des magistrats et des autres fonctionnaires de la justice afin de les rendre moins vulnérables à la corruption.

Menaces et intimidation

46. Un climat de peur et d'intimidation a souvent pour effet de paralyser le système de justice, ce qui aboutit à un défaut d'enquêtes et de poursuites pénales⁵⁴. Dans un tel scénario, même si un système de justice approprié est en place, il est désactivé par la peur de représailles. Il incombe à chaque État de protéger le personnel judiciaire contre agressions, intimidation, représailles et vengeances. Les États doivent comprendre quelles sont les causes profondes de tels actes et identifier leurs auteurs, mener des enquêtes adéquates au sujet de toutes les allégations et plaintes, et veiller à ce que les individus responsables répondent de leurs actes quand les plaintes s'avèrent fondées. De plus, des mesures adéquates doivent être prises pour protéger les fonctionnaires de la justice et leur famille, particulièrement lors des procès très sensibles, comme ceux portant sur des affaires de terrorisme, de trafic de drogues ou de crime organisé.

47. La lutte contre l'impunité n'est pas possible sans programmes efficaces de protection des témoins. D'importantes recommandations ont été formulées en vue d'élaborer et de mettre en œuvre de tels programmes. Ainsi, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a étudié l'élaboration de ces programmes et leur bonne exécution⁵⁵. Il a relevé la nécessité de mettre au point des moyens d'action qui facilitent une meilleure prise en compte de la protection des témoins dans les programmes nationaux de lutte contre l'impunité⁵⁶. La Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a recommandé, d'une part, l'élaboration de normes communes et la promotion des meilleures pratiques qui serviraient de lignes directrices aux États pour protéger les témoins et autres personnes intervenant dans des procès qui portent sur des violations flagrantes des droits de l'homme, et, d'autre part, le renforcement de l'appui financier, technique et politique nécessaire à l'élaboration de programmes efficaces à l'échelle nationale⁵⁷. À son avis, les programmes indépendants de protection des témoins subventionnés par l'État ne devraient pas pour autant être contrôlés par ce dernier. Le rapport de la Haut-Commissaire⁵⁸, qui aborde la question de la

⁵⁴ Voir A/HRC/14/26/Add.2.

⁵⁵ Voir A/63/313.

⁵⁶ Ibid., par. 70.

⁵⁷ Ibid., par. 69.

⁵⁸ A/HRC/15/33.

protection des témoins aux procès en rapport avec des violations flagrantes des droits de l'homme ou des violations graves du droit international humanitaire, peut servir de guide pour la conception de mécanismes de protection des témoins.

Renforcement des capacités et formation

48. La Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a dédié le dernier rapport qu'elle a présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/14/26) à la nécessité de développer les programmes d'éducation continue dans le domaine du droit international des droits de l'homme destinés aux juges, magistrats, procureurs, avocats, et avocats commis d'office. Elle a noté qu'un écart considérable subsistait entre l'éducation continue dispensée aux acteurs judiciaires en la matière et les résultats effectivement obtenus en matière d'application du droit international des droits de l'homme lors des procès. L'éducation continue en matière de droits de l'homme, notamment pour transmettre une bonne connaissance des normes et de la jurisprudence pertinentes, est un outil essentiel pour développer la capacité des juges, des procureurs et des avocats à combattre l'impunité et à faire respecter le principe de responsabilité.

49. Le fait que les magistrats et les juges ne possèdent pas les compétences et les savoir-faire requis a des répercussions sur leur capacité à rendre la justice de façon efficace. La question de la lutte contre l'impunité ne relève pas seulement du droit pénal, mais aussi des droits de l'homme, puisqu'elle implique que l'équité des procès soit garantie et les droits des victimes protégés. Les juges doivent être conscients de leur rôle dans la lutte contre l'impunité et ils doivent connaître les pratiques et normes internationales élaborées à cette fin, ainsi que les relations entre le système national de justice pénale, d'une part, et, d'autre part, le droit pénal international, le droit des droits de l'homme et d'autres mécanismes de responsabilisation, notamment les commissions de la vérité et les organes administratifs.

50. Le pouvoir judiciaire doit veiller à ce que soient appliquées les obligations de lutte contre l'impunité contractées par l'État au niveau international. Dans les cas où les États se montrent hésitants à engager des procédures pénales ou adoptent des lois et arrêtés dans le but d'exonérer les coupables de leurs responsabilités, un pouvoir judiciaire volontariste peut recommander l'abrogation ou la modification de ces actes, ou les déclarer incompatibles avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme⁵⁹. Afin de jouer ce rôle, les juges et magistrats doivent disposer des connaissances nécessaires en matière de droit international des droits de l'homme pour analyser, interpréter et appliquer la loi.

51. Il faut en outre que les candidats à un poste de magistrat du parquet reçoivent avant leur habilitation professionnelle puis tout au long de leur carrière une formation adéquate⁶⁰, portant non seulement sur les questions de fond et de procédure du droit pénal, le déroulement du procès et la plaidoirie, mais aussi sur le droit international des droits de l'homme et les normes relatives à la lutte contre l'impunité⁶¹.

⁵⁹ A/HRC/14/26, par. 70.

⁶⁰ Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, par. 1 et 2.

⁶¹ Ibid., par. 11.

VII. Restructurer le système de justice pénale en fonction de la lutte contre l'impunité

52. La Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires est consciente du caractère spécifique des problèmes auxquels doit faire face chaque État pour permettre à son système de justice pénale de lutter efficacement contre l'impunité. S'il n'existe pas de stratégie universelle, certains principes fondamentaux peuvent néanmoins contribuer à orienter l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre l'impunité, non seulement en ce qui a trait au système de justice pénale mais de façon plus générale. La Rapporteuse spéciale encourage les États à élaborer leur stratégie de lutte contre l'impunité selon une approche fondée sur les droits de l'homme⁶². Les principes de participation et d'inclusion, de répartition des tâches entre débiteurs d'obligations et détenteurs de droits, de primauté des groupes vulnérables, ainsi que l'autonomisation juridique, la transparence, la responsabilisation et l'identification des obligations doivent être pris en compte⁶³.

53. Bien que la pratique des États en matière de lutte contre l'impunité ait fait ressortir des pratiques de référence⁶⁴, il faut prendre garde de ne pas appliquer directement à une juridiction des stratégies qui ont bien fonctionné ailleurs en omettant de les adapter pour répondre à ses exigences particulières. Les stratégies doivent être intersectorielles et globales, tenir compte de toutes les parties intéressées et garantir la participation des victimes⁶⁵. Des mesures concrètes, ciblées et réfléchies doivent être prises pour combattre l'impunité en fonction des problèmes identifiés.

54. Les stratégies de lutte contre l'impunité doivent être élaborées dans le cadre des obligations relevant du droit international des droits de l'homme. À cet effet, les États peuvent utilement avoir recours aux recommandations des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, y compris leurs observations générales, à celles issues du processus d'examen périodique universel et celles des rapporteurs spéciaux. Ils devraient également tenir compte des recommandations et des publications des organes régionaux chargés des questions relatives aux droits de l'homme.

⁶² « Une approche fondée sur les droits de l'homme est un cadre conceptuel de développement humain dont la base normative est constituée par les règles internationales définies dans ce domaine, et qui vise concrètement à promouvoir et à protéger ces mêmes droits » (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme*).

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Voir notamment l'étude indépendante, demandée par le Secrétaire général, assortie de recommandations, visant à aider les États à renforcer les moyens dont ils disposent au niveau national pour combattre l'impunité sous tous ses aspects (E/CN.4/2004/88).

⁶⁵ Voir E/CN.4/2005/102; voir également la résolution 63/182 de l'Assemblée générale.

VIII. Une approche fondée sur les droits de l'homme pour réformer le système de justice pénale et lutter contre l'impunité

Recensement des problèmes et de leurs causes

55. Le premier objectif est d'identifier dans le système de justice pénale et les domaines connexes les causes profondes et structurelles de l'impunité, afin que le système puisse répondre aux besoins et aux problèmes rencontrés sur le terrain. L'on peut à cet effet procéder à un recensement des problèmes et de leurs causes ou à une analyse de situation afin de comprendre, selon une approche intégrée et pluridisciplinaire, les problèmes de mise en œuvre qui subsistent dans le cadre normatif, dans les politiques et l'action des pouvoirs publics, et dans le système de justice pénale⁶⁶. Cette étude devra s'attacher à déterminer, entre autres, les causes immédiates, profondes et structurelles du phénomène de l'impunité, à identifier des scénarios récurrents aboutissant à l'impunité, à analyser les relations et les jeux de pouvoir qui contribuent à perpétuer le problème, et à comprendre les relations entre les différentes variables. Une telle analyse systématique devrait être de nature à la fois qualitative et quantitative.

Création d'une base de données

56. Il serait utile de concevoir et de créer une base de données où seraient consignées les poursuites engagées et qui permettrait le suivi des affaires, depuis la constatation de l'infraction jusqu'au prononcé du jugement définitif. La Rapporteuse spéciale estime également essentiel de fournir aux acteurs judiciaires les ressources techniques nécessaires, y compris par la création et la mise à jour de sites Web permettant de consulter facilement la jurisprudence et d'avoir accès au détail de l'évolution des affaires ainsi qu'à d'autres informations sur ces dernières.

Sensibilisation et participation

57. Une bonne connaissance de la part des victimes et de leur famille de leurs droits légaux les aide à exercer un recours utile. Des mesures doivent être prises en vue de faire connaître aux individus les droits de l'homme qui sont les leurs et de développer leurs capacités à les revendiquer et à engager des poursuites. En tant que détenteurs de droits, les individus devraient avoir la possibilité de participer à l'élaboration de toute stratégie ou de tout cadre légal destinés à combattre l'impunité⁶⁷. Disposer des connaissances adéquates leur permet de contribuer à garantir la responsabilité de l'État dans la lutte contre l'impunité.

Coordination

58. Le principe de séparation des pouvoirs requiert l'existence d'un système coordonné et harmonisé de répartition des tâches entre les différents organes de l'État. Il faut donc qu'une entité responsable de la coordination se réunisse fréquemment pour s'attaquer aux problèmes existants et concevoir des stratégies

⁶⁶ « Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : cartographie du secteur de la justice », Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (Genève, 2006).

⁶⁷ Voir E/CN.4/2004/88, par. 11.

d'action concertée. Les acteurs relevant du pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire qui sont impliqués dans l'administration de la justice doivent coordonner leurs actions en fonction de directives claires répartissant les tâches et les responsabilités.

59. Il convient de veiller à ce que participent à ce processus la société civile, les institutions et les médiateurs concernés par les droits de l'homme, d'organes tels que les conseils de magistrats, associations de juges, services d'assistance juridique, commissions de femmes, commissions pour l'équité et ordres des avocats, ainsi que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

Transparence et responsabilités

60. Les normes et principes des droits de l'homme établissent que les juges, magistrats, avocats et procureurs sont responsables dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils peuvent faire l'objet de procédures disciplinaires⁶⁸. Ces procédures doivent satisfaire aux normes et garanties définies dans les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature⁶⁹, les Principes de base relatifs au rôle du barreau⁷⁰ et les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet⁷¹. En plus d'un éventuel système de contre-pouvoirs sur le plan national, des mécanismes de contrôle internes doivent être mis en place pour faire prévaloir la transparence et garantir que tous les acteurs du système de justice pénale aient à répondre de leurs actes. Il faut mettre au point des mécanismes tels que des procédures de plainte (confidentielles ou publiques) et garantir le partage et l'accès à l'information sur les activités du système. Il faut exiger des acteurs du système judiciaire qu'ils fassent périodiquement rapport sur leurs activités, sans que cela porte atteinte, évidemment, aux principes d'indépendance, d'impartialité, d'autonomie et de non-ingérence.

Contrôle de l'administration de la justice pénale

61. Une stratégie portant sur le système de justice pénale devrait comporter des objectifs clairement définis et être sujette à contrôle et à évaluation selon des indicateurs quantitatifs. Il est important d'évaluer périodiquement toute stratégie pour évaluer l'efficacité et les lacunes, existantes ou en devenir, de l'administration de la justice en ce qui concerne la lutte contre l'impunité. Les indicateurs utilisés devraient se fonder sur des informations quantitatives et qualitatives, et être conçus pour surveiller la mise en œuvre de la stratégie à court, moyen et long terme.

IX. Système de justice pénale et autres mécanismes d'établissement des responsabilités

62. Comme l'indique l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité⁷², l'un des éléments fondamentaux de la lutte contre l'impunité et du droit à la justice est le droit inaliénable à la vérité, en vertu duquel les victimes et leur famille ont le droit de

⁶⁸ Voir A/HRC/11/41, par. 14 à 84.

⁶⁹ Principes 18 et 19.

⁷⁰ Principe 26.

⁷¹ Principe directeur 21.

⁷² E/CN.4/2005/102/Add.1, principe 2.

connaître la vérité sur les circonstances dans lesquelles ont été commises les violations. Dans bien des cas, en particulier à la suite d'un conflit, ce ne sont pas les instances judiciaires mais des organes extrajudiciaires (tels que les commissions d'enquête ou les commissions Vérité) qui font valoir ce droit. Ces organes, lorsqu'ils satisfont à certains critères et conditions, peuvent aussi contribuer grandement à combattre l'impunité et à amener les responsables de violations à répondre de leurs actes.

63. La Rapporteuse spéciale croit que les travaux des commissions Vérité et réconciliation et autres commissions d'enquête peuvent compléter utilement l'action des mécanismes judiciaires en matière de défense des droits de l'homme et de lutte contre l'impunité. C'est ainsi que l'Équateur a lancé un vaste programme de lutte contre l'impunité passée en créant, en mai 2007, une commission Vérité qu'il a chargée d'enquêter sur les violations des droits de l'homme commises entre 1984 et 2008. Le 7 juin 2010, cette commission a publié un rapport fondé sur des témoignages et sur les conclusions de ses propres investigations. Au Pérou, la Commission Vérité a publié un document détaillé recensant les violations des droits de l'homme les plus graves commises pendant le conflit interne armé qui a déchiré le pays pendant les années 80 et 90. Ces rapports ont constitué un point de départ décisif pour les efforts visant à faire face aux exactions demeurées impunies.

X. Relation entre les systèmes de justice pénale national et international dans la lutte contre l'impunité

64. Dans son rapport sur l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit⁷³, le Secrétaire général a rappelé que c'était à l'appareil judiciaire national qu'il revenait en premier d'établir les responsabilités; la communauté internationale était certes tenue d'intervenir directement pour assurer la protection des droits de l'homme et la sécurité des personnes lorsqu'un conflit avait sapé ou mis en échec les institutions nationales chargées de faire respecter la légalité mais, a-t-il ajouté, aucune mesure spéciale, transitoire ou imposée de l'extérieur ne remplacerait jamais un système judiciaire national efficace.

65. On compte plusieurs exemples de pays qui, marqués par un passé douloureux, ont pris des mesures pour faire la lumière sur les violations graves des droits de l'homme et pour poursuivre leurs auteurs. C'est le cas de l'Argentine, où les poursuites concernant les violations commises au cours de la dernière dictature militaire ont bien avancé. Depuis l'abrogation des lois d'amnistie en 2003, 75 personnes ont été jugées, et 68 d'entre elles ont été condamnées⁷⁴.

66. Il n'est pas toujours possible de s'appuyer sur le système juridique national, pour diverses raisons, comme par exemple l'absence de moyens ou de volonté politique. Cela est particulièrement vrai dans les situations qui exigent le recours à la justice transitionnelle. En pareil cas, les États ont la responsabilité première d'exercer leur juridiction pour enquêter sur les infractions, notamment les violations graves du droit international humanitaire et les violations flagrantes du droit

⁷³ S/2004/616, par. 34 et 40.

⁷⁴ Centre d'études juridiques et sociales, *Adelanto del Informe 2010 sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, 2010.

international des droits de l'homme, et pour traduire en justice les auteurs de ces infractions – en veillant au respect des normes et garanties en matière de procès équitable. Il est alors souvent nécessaire de créer, de reconstituer ou de consolider les capacités nationales en matière d'enquête et de poursuites, en renforçant l'indépendance et l'efficacité de l'appareil judiciaire, et en mettant en place un système de défense publique adapté, ainsi que des programmes de protection et de soutien pour les témoins et les victimes. Il n'est pas rare non plus de devoir aussi réformer le cadre normatif.

67. Certaines formes de coopération internationale (par exemple une aide technique pendant la phase de l'instruction) peuvent être un moyen efficace de faciliter les procès menés devant les juridictions nationales. L'ONU a lancé une action concertée pour lutter contre l'impunité au Guatemala par l'intermédiaire de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala. Créée en 2007, cette commission a pour mandat multidimensionnel d'aider les autorités guatémaltèques à découvrir et démanteler les réseaux criminels qui ont encouragé la criminalité organisée et l'impunité. Elle instruit des affaires et participe à des procédures pénales aux côtés des autorités nationales, conformément à la législation et aux règles de procédure guatémaltèques. Enfin, elle propose des politiques publiques propres à renforcer le système judiciaire et faciliter la mise en œuvre des programmes d'assistance technique.

68. Dans d'autres cas, lorsque l'établissement des responsabilités est totalement impossible au niveau national parce que l'État concerné n'a pas la capacité ou la volonté d'enquêter sérieusement et d'engager des poursuites efficaces, des instances pénales internationales telles que, par exemple, des tribunaux internationaux, mixtes ou hybrides peuvent intervenir sur la base du principe de complémentarité⁷⁵ ou de subsidiarité⁷⁶.

69. La Rapporteuse spéciale est d'avis que l'acceptation et la mise en œuvre par les États des instruments relatifs aux droits de l'homme ainsi que leur acceptation des procédures facultatives d'examen des plaintes peuvent considérablement renforcer les efforts nationaux en matière de lutte contre l'impunité. La constitution d'une architecture judiciaire internationale et transnationale de plus en plus efficace a accru la capacité des États à faire en sorte que justice soit faite pour les infractions commises sur leur propre territoire.

Application du principe de la compétence universelle pour remédier à l'impunité

70. La compétence universelle, élément essentiel de la lutte contre l'impunité, est la capacité qu'ont les tribunaux d'un État de juger une personne coupable de violations des droits de l'homme ou de crimes graves commis en dehors du territoire de cet État et qui ne sont liés à cet État ni par la nationalité du suspect ou de la victime ni par le préjudice porté à ses intérêts nationaux⁷⁷. Le rôle fondamental de

⁷⁵ Comme c'est le cas de la Cour pénale internationale.

⁷⁶ C'est le cas, par exemple, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR).

⁷⁷ La Commission du droit international a adopté une approche identique dans sa définition pratique de la compétence universelle. Rapport préliminaire sur l'obligation d'extrader ou de poursuivre (« *aut dedere aut judicare* »), A/CN.4/571, de Zdzislaw Galicki, Rapporteur spécial, Commission du droit international, cinquante-huitième session, Genève, 1^{er} mai-9 juin et

la compétence universelle dans l'application du droit pénal international a été reconnu il y a 60 ans, lorsque les rédacteurs des Conventions de Genève de 1949 ont demandé à chaque État partie d'enquêter sur les violations graves de ces instruments et de traduire leurs auteurs en justice.

71. Le droit international autorise les États à exercer la compétence universelle à l'égard i) des infractions relevant du droit national mais ayant une portée internationale (comme les actes de piraterie, les prises d'otage et les attentats terroristes), et ii) des infractions relevant du droit international (telles que le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les exécutions extrajudiciaires, les disparitions forcées et les actes de torture). Il est de mieux en mieux reconnu que les États ont non seulement le pouvoir mais aussi le devoir d'exercer la compétence universelle à l'égard de ces infractions, ou d'extrader leurs auteurs présumés vers des États prêts à exercer cette juridiction. Ainsi, la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants fait obligation aux États partie de traduire en justice, devant leurs propres tribunaux, les auteurs présumés d'actes de torture découverts sur leur territoire, ou de les extradier vers un État ayant la capacité et la volonté de le faire⁷⁸.

72. En 2009, la plupart des États Membres ont affirmé, dans leurs observations générales à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, que le principe de compétence universelle, consacré par le droit international, constituait un outil important de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux graves⁷⁹.

73. Plus de 125 États ont inscrit le principe de compétence pénale universelle dans leur législation⁸⁰, et plusieurs d'entre eux ont promulgué des lois prévoyant l'application de la compétence universelle à l'égard de certaines infractions relevant du droit international – notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Danemark, El Salvador, l'Équateur, l'Espagne, la France, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, la Norvège, Panama, le Pérou, la Suisse, l'Uruguay et le Venezuela. En revanche, ils sont peu nombreux à avoir jamais exercé cette compétence⁸¹.

74. Depuis la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, les États ont promulgué des lois permettant à leurs juridictions d'exercer la compétence universelle à l'égard des infractions graves relevant du droit international. Des tribunaux allemands, autrichiens, danois, néerlandais, suédois et suisses se sont ainsi prévalus de cette compétence pour connaître d'infractions de ce type commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. Des tribunaux belges, français et suisses ont ouvert des enquêtes judiciaires ou engagé des poursuites concernant des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité ou

3 juillet-11 août 2006, par. 19. Cette même définition est utilisée aussi dans *Report of the Task Force on Extraterritorial Jurisdiction* (rapport sur la compétence extraterritoriale), publié par l'Association internationale du barreau en 2008, p. 151 (http://www.ibanet.org/Publications/publications_books.aspx).

⁷⁸ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, art. 7.

⁷⁹ Voir www.un.org/ga/sixth/64/UnivJur.shtml; par la suite, l'Assemblée générale a adopté sa résolution 64/117 sur la portée et l'application du principe de compétence universelle.

⁸⁰ Amnesty International, document IOR 53/008/2007; voir aussi le document IOR 53/002/2001.

⁸¹ Amnesty International, étude sur l'application du principe de compétence universelle par les États aux niveaux international et national.

des crimes de guerre perpétrés en 1994 au Rwanda, afin de donner suite à la résolution 978 (1995), dans laquelle le Conseil de sécurité priait « instamment les États, dans l'attente de poursuites déclenchées par le Tribunal international pour le Rwanda ou par les autorités nationales compétentes, d'arrêter et de mettre en détention, conformément à leur législation nationale et aux normes applicables du droit international, les personnes trouvées sur leur territoire contre lesquelles il existe des preuves suffisantes qu'elles se sont rendues coupables d'actes entrant dans la compétence du Tribunal international pour le Rwanda ». L'Italie et la Suisse ont ouvert des enquêtes judiciaires sur des cas de torture, d'exécutions extrajudiciaires et de disparitions forcées en Argentine dans les années 70 et 80.

75. En 2005, l'ancien Président tchadien Hissène Habré a été mis en accusation par une juridiction belge pour crimes contre l'humanité, crimes de guerre et torture. Les autorités sénégalaises ont arrêté Habré la même année et, en 2006, en réponse à une demande de l'Union africaine, le Sénégal a accepté d'engager des poursuites contre lui. Cet État a ensuite modifié sa législation afin de lever tous les obstacles juridiques empêchant son procès. En septembre 2008, 14 victimes ont porté plainte contre Habré pour crimes contre l'humanité et torture auprès d'un procureur sénégalais. En 2005, un chef de guerre afghan a été condamné au Royaume-Uni pour conspiration en vue de commettre des prises d'otages et des actes de torture pendant les années 90 en Afghanistan. En 2009, la Finlande s'est prévaluée de la compétence universelle pour juger François Bazaramba, ressortissant rwandais résidant sur son territoire qui était accusé d'avoir participé au génocide rwandais de 1994.

Évolution récente du droit international pénal

76. La Rapporteuse spéciale suit attentivement les évolutions récentes dans le domaine de la justice internationale en vue d'appuyer les efforts visant à renforcer les règles et procédures des institutions judiciaires internationales. Elle a récemment fait rapport au Conseil des droits de l'homme à ce sujet⁸². La création de tribunaux pénaux internationaux, et notamment de la Cour pénale internationale, représente une avancée historique dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux et une étape importante en matière de justice pénale internationale. La Cour pénale internationale fondant son action sur le principe de complémentarité, les États parties au Statut de Rome sont tenus de mettre leur législation en conformité avec les dispositions de cet instrument.

77. La Rapporteuse spéciale félicite les États parties qui ont examiné et modifié leur législation nationale afin de l'aligner sur les dispositions du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Trente-trois États Membres ont promulgué des lois relatives à la complémentarité et à la coopération; 11 États ont promulgué des lois relatives à la coopération; 12 États ont promulgué des lois relatives à la complémentarité et 55 États doivent encore légiférer dans ces deux domaines⁸³. La Rapporteuse spéciale félicite ceux qui l'ont déjà fait et encourage les autres à suivre leur exemple⁸⁴. Elle encourage aussi les États Membres à devenir parties au Statut.

⁸² A/HRC/14/26, paré 81 à 90.

⁸³ Amnesty International, « International Criminal Court: Rome Statute Implementation Report Card, Part 1 » (éditions Amnesty International, 2010).

⁸⁴ Voir le paragraphe 7 de la Déclaration de Kampala (déclaration RC/Decl.1) ainsi que les paragraphes 2 et 4 de la résolution RC/RES.1, qui portent sur la complémentarité.

XI. Conclusions

78. La Rapporteuse spéciale juge urgent que tous les États se dotent d'un appareil judiciaire solide, composé de juges et de magistrats indépendants et impartiaux, le renforcent et le développent afin qu'il puisse, en tant qu'élément principal du système national de justice pénale, jouer un rôle fondamental dans la lutte contre l'impunité.

79. Toute violation des droits de l'homme demeurée impunie ouvre la voie à d'autres infractions et violations. L'impunité sape la démocratie et la confiance des citoyens dans les institutions de l'État. Dans un État régi par la primauté du droit, la volonté politique est d'une importance décisive pour lutter contre l'impunité. Les institutions démocratiques de l'État agissent au nom des citoyens et représentent leurs intérêts, donnant ainsi une dimension concrète aux politiques publiques. Lorsque la volonté de ces institutions trouve une expression claire, plus transparente, mieux définie et mieux intégrées, l'État adopte des politiques conçues pour prévenir et combattre l'impunité. Lorsque l'État agit ainsi, la dignité humaine est protégée. Le degré d'engagement d'un État dans la lutte contre l'impunité est aussi une preuve qu'il entend résolument garantir à l'ensemble des citoyens le plein exercice de tous les droits de l'homme.

XII. Recommandations

Stratégies générales

80. L'impunité porte gravement atteinte à la démocratie, à l'état de droit et à l'exercice des droits de l'homme. C'est pourquoi chaque État devrait considérer le degré d'impunité dans la société comme un indicateur de sa propre volonté de lutter contre ce phénomène, de l'état de santé de sa démocratie et de la situation en matière d'état de droit; ce peut être aussi un indicateur de l'indépendance de l'appareil judiciaire. Pour que cesse l'impunité, il apparaît nécessaire que les États envisagent de réviser leur cadre législatif, d'analyser les résultats de leurs politiques et d'entreprendre de les réformer si besoin est. Il importe, dans tous les cas, d'ériger en priorité la poursuite des auteurs de violations des droits de l'homme, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de crimes organisés graves, en particulier lorsque ces actes sont le fait de groupements terroristes ou mafieux.

81. Les États devraient adopter une approche fondée sur les droits de l'homme pour lutter contre l'impunité dans le cadre du système de justice pénale. À cet effet, ils devraient être attentifs aux principes ci-après : participation et inclusion, répartition des rôles entre débiteurs de l'obligation et détenteurs de droits, accent mis sur les groupes vulnérables, démarginalisation par le droit, transparence et responsabilité, et définition des obligations.

82. Les États devraient procéder à un inventaire afin de recenser les causes profondes et structurelles de l'impunité; créer et élaborer des bases de données nationales de suivi des affaires; assurer la coordination des différentes institutions du système de justice pénale; prévoir des mécanismes pour assurer l'application du principe de responsabilité et de transparence; et mettre au point des stratégies de suivi.

Système de justice pénale

83. L'indépendance de facto et *de jure* des magistrats, des avocats et des avocats commis au titre de l'aide publique devrait être pleinement respectée, et des mesures prises pour la garantir, conformément aux principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, y compris le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les Principes de base relatifs à l'indépendance de la magistrature, les Principes de base relatifs au rôle du barreau et les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet.

84. Une réforme structurelle et opérationnelle devrait être entreprise pour remédier aux dysfonctionnements de l'appareil judiciaire, du ministère public et de la police, en particulier aux stades de l'enquête, du jugement et de l'application des peines.

85. Les États devraient faire en sorte que leur système national de justice pénale soit accessible aux citoyens et qu'il soit doté des ressources humaines, financières et matérielles nécessaires à son bon fonctionnement.

86. Lorsque règne l'impunité, des mécanismes spéciaux doivent être mis en place pour garantir l'exécution des décisions judiciaires. Ces mécanismes devraient en outre permettre de s'assurer que les réparations, les dommages et intérêts et la satisfaction morale accordés aux victimes le sont dans un délai satisfaisant.

87. Les États devraient prendre des mesures pour remédier au caractère exorbitant des frais de justice, à l'absence de programmes d'aide judiciaire et à la méconnaissance par la population de ses droits et titres juridiques, et veiller à ce que la justice pénale tienne compte des préoccupations des victimes.

88. Il conviendrait d'envisager la mise au point de programmes de protection des témoins efficaces et efficaces ainsi que l'adoption de mesures de sécurité. Les juges, procureurs, avocats, fonctionnaires, témoins et victimes ainsi que les membres de leur famille devraient être protégés contre les menaces et les actes d'intimidation. Les États devraient ouvrir des enquêtes en cas de plainte à cet égard et poursuivre les personnes convaincues de tels actes.

89. Lorsque le parquet dispose du pouvoir discrétionnaire de clore une affaire, les raisons de sa décision devraient être données aux victimes et aux membres de leur famille. Des lignes directrices claires devraient être élaborées, qui précisent les motifs pouvant justifier la clôture d'une affaire.

90. Des mécanismes de responsabilisation et de contrôle devraient être mis sur pied et des mesures adoptées pour combattre la corruption; il conviendrait notamment de prévoir des mécanismes de contrôle interne, de déclaration de situation financière et de dépôt de plaintes confidentiel, et de relever les traitements.

91. Les États devraient assurer la formation adéquate du personnel du système de justice pénale concernant son rôle dans la lutte contre l'impunité et renforcer ses capacités à cet égard.

Obligations internationales

92. Les États qui n'ont pas ratifié la totalité des instruments fondamentaux relatifs aux droits de l'homme et les dispositions facultatives des traités donnant compétence aux organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme pour examiner les communications de

particuliers devraient envisager de le faire afin d'accroître la transparence de leur action en matière de lutte contre l'impunité. Pour cette même raison, la Rapporteuse spéciale recommande que les États Membres qui ne le sont pas encore deviennent parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

93. Les États doivent se doter de toute urgence d'un texte législatif qui assure la protection de la loi en cas de violation flagrante des droits de l'homme, et modifier leur législation nationale pour la mettre en conformité avec le droit et les pratiques internationaux.

94. Les États devraient coopérer pleinement avec les cours et tribunaux pénaux internationaux, respecter et appliquer leurs décisions (y compris celles de leurs procureurs) et exécuter les mandats d'arrêt.

Communauté internationale

95. Le système des Nations Unies (en particulier le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) et l'ensemble de la communauté internationale devraient continuer d'apporter aux États Membres un appui fonctionnel et technique pour les aider à lutter contre l'impunité, y compris, le cas échéant, par l'intermédiaire de tribunaux internationaux ou mixtes. Ces tribunaux, en se dressant contre l'impunité, devraient servir de modèle et d'exemple en matière de respect des garanties judiciaires accordées aux détenus et du droit à une procédure régulière.