



Conseil Economique
et Social

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1991/20/Add.1
10 janvier 1991

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Quarante-septième session
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

QUESTION DES DROITS DE L'HOMME DE TOUTES LES PERSONNES SOUMISES
A UNE FORME QUELCONQUE DE DETENTION OU D'EMPRISONNEMENT

QUESTION DES DISPARITIONS FORCEES OU INVOLONTAIRES

Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées
ou involontaires

Additif

Rapport sur une visite aux Philippines de deux membres
du Groupe de travail sur les disparitions forcées
ou involontaires (27 août - 7 septembre 1990)

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 6	3
I. CONTEXTE DE VIOLENCE	7 - 34	4
II. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES	35 - 114	10
A. Politiques anti-insurrectionnelles et organes chargés d'assurer le respect des lois : renseignements communiqués par le gouvernement	35 - 49	10
B. Institutions nationales chargées de protéger les droits de l'homme	50 - 59	13
C. Opinions exprimées par les organisations non gouvernementales en ce qui concerne les politiques et les institutions nationales et la situation des droits de l'homme	60 - 68	15
D. Législation jugée pertinente en ce qui concerne la pratique des disparitions et le rôle de la justice ..	69 - 84	17
E. Rôle de la justice et décisions récentes de la Cour suprême qui pourraient concerner les disparitions	85 - 114	20
III. LE PHENOMENE DES DISPARITIONS	115 - 155	26
A. Cas de disparition figurant dans les dossiers du Groupe de travail	120 - 135	27
B. Organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme aux Philippines	136 - 141	29
C. Réunions avec des officiels	142 - 155	31
IV. OBSERVATIONS FINALES	156 - 171	34

INTRODUCTION

1. Sur l'invitation du Gouvernement philippin, deux membres du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires se sont rendus aux Philippines du 27 août au 7 septembre 1990.
2. En 1990 et avant cette visite, le Groupe de travail avait été en contact en diverses occasions avec le représentant permanent des Philippines auprès de l'Organisation des Nations Unies et, par une lettre en date du 15 juin 1990, il a suggéré au Gouvernement philippin que la visite ait lieu du 27 août au 7 septembre, suggestion qui a été acceptée par ce gouvernement.
3. A sa trentième session, en juin 1990, le Groupe de travail a décidé de charger M. Toine van Dongen et M. Diego García-Sayán d'effectuer la visite au nom du Groupe.
4. Aux Philippines, les deux membres de la mission ont été reçus par la présidente Corazón Aquino, le Secrétaire du Ministère de l'administration locale, le Secrétaire d'Etat à la justice, le Secrétaire d'Etat à la défense nationale, le Sous-Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, le Sous-Secrétaire d'Etat à la défense, le Procureur général, le chef de la Gendarmerie et le Directeur général de la Police nationale intégrée, le Général commandant la région et le Directeur des forces de police métropolitaine, le Sous-Secrétaire d'Etat à l'armée de réserve et d'autres autorités militaires, le Président et plusieurs fonctionnaires responsables de l'équipe d'intervention rapide de la Commission des droits de l'homme, la Présidente du Comité de la justice et des droits de l'homme de la Chambre des représentants et du Sénat, un membre de la Cour suprême, des membres du Comité présidentiel des droits de l'homme, le Directeur exécutif du Bureau du Commissaire pour la paix et d'autres autorités locales et militaires à Malolos et à Bacolod. Les membres du Groupe de travail ont également rencontré le Cardinal Sin, évêque de Manille et d'autres dignitaires de l'Eglise catholique romaine et des représentants des universités et autres établissements d'enseignement, du barreau, des médias et des syndicats. Ils ont également rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme, des parents de personnes portées disparues et des témoins de disparitions. Les membres du Groupe se sont rendus dans les villes de Malolos et de Bacolod. Ils ont cherché, dans le peu de temps dont ils disposaient, à s'informer au maximum des divers aspects des circonstances complexes qui ont abouti à des disparitions aux Philippines. A cette fin, ils ont rencontré des représentants de divers secteurs de la population et des personnalités bien informées afin d'obtenir un tableau objectif du contexte et des circonstances dans lesquelles ces disparitions se produisent et de leurs particularités.
5. Les membres du Groupe de travail désirent remercier le Gouvernement philippin, ses institutions nationales, l'Eglise catholique et les organisations non gouvernementales de la coopération précieuse dont ils ont bénéficié. Ils désirent en particulier remercier le Secrétaire d'Etat adjoint au Bureau des droits de l'homme et des affaires humanitaires du Ministère des affaires étrangères de la coopération qu'elle leur a apportée pour faciliter les contacts avec d'autres autorités.
6. Toutes les demandes de rencontre avec des fonctionnaires ont été acceptées et les membres du Groupe de travail ont pu effectuer leur mission à leur entière satisfaction. Ils regrettent seulement que le Président de la Cour suprême, qu'ils ont contacté à plusieurs reprises au cours de leur visite, n'ait pas pu les recevoir.

I. CONTEXTE DE VIOLENCE

7. Les Philippines sont un archipel composé d'environ 7 100 îles, et la complexité de leur géographie se reflète aussi dans la vie sociale et politique. Ce cadre constitue la toile de fond de la situation des droits de l'homme. Une description et une analyse de la structure actuelle de la violence et des tensions sociales et politiques dont souffre périodiquement ce pays de près de 60 millions d'habitants sont indispensables pour comprendre la situation des droits de l'homme dans ce pays.

8. Les racines de la violence politique et sociale qui règne dans le pays depuis des années plongent dans des relations économiques et sociales préjudiciables à la majorité de la population et remontant à l'époque coloniale. Après l'accession du pays à l'indépendance au milieu du XXe siècle, les gouvernements qui se sont succédé ont été incapables de s'attaquer de front avec succès aux graves problèmes que constituent la pauvreté et le manque de terres. Le problème foncier, en particulier, a été à l'origine de violents affrontements. Ce problème est sans aucun doute sous-jacent aux revendications sociales mises en évidence par les manifestations armées qui ont eu lieu dans le centre de Luçon à la fin des années 40. Des années plus tard, le Parti communiste des Philippines (PCP) fondé en décembre 1968 et sa branche armée - la Nouvelle armée du peuple (NAP) créée un mois plus tard - se sont nourris de ce mécontentement social persistant, en particulier dans les zones rurales.

9. Le président Ferdinand Marcos a été renversé le 25 février 1986 après avoir présidé à la destinée des Philippines pendant près de 20 ans. Tout au long de sa présidence - à l'exception d'une période de sept ans - il a gouverné comme un dictateur, prenant le contrôle de l'exécutif et du législatif ainsi que de l'armée. La proclamation de la loi martiale le 21 septembre 1972, quelques mois avant l'expiration de son deuxième mandat présidentiel, était le prélude d'abus manifestes de pouvoir, de la corruption et de violations des droits de l'homme. Des manifestations populaires massives avaient eu lieu au cours des mois précédents et, avec cette justification et sous le prétexte de faire face aux menaces présumées du PCP et de la NAP, la loi martiale a été proclamée; dans son application, aucune distinction n'a été faite entre les membres du PCP et de la NAP, les dissidents politiques ou les dirigeants syndicaux.

10. La concentration des pouvoirs et les restrictions importantes apportées au recours à des mécanismes juridiques tels que l'habeas corpus, ont abouti à l'institutionnalisation des arrestations arbitraires qui se transformaient souvent en longues périodes de détention sans jugement. Des ordonnances présidentielles innombrables ont été promulguées sous l'autorité du dictateur et une structure compliquée a été mise en place pour maintenir et légitimer les restrictions aux droits des individus. Les pouvoirs d'arrestation pratiquement incontrôlables ont inévitablement abouti à des violations graves des droits des détenus (notamment à la torture et autres mauvais traitements), ainsi qu'à de nombreuses exécutions sommaires et disparitions forcées. Ces dernières ont augmenté au cours des cinq dernières années du gouvernement Marcos bien que la loi martiale ne soit plus en vigueur. Avec ou sans loi martiale, la forme de gouvernement qui était imposée ne s'est légèrement assouplie qu'au cours des derniers mois du régime Marcos, lorsque le peuple a résisté de façon plus active.

11. Bien que l'on ait enregistré un certain accroissement du produit national brut (le PNB était, en 1985, 1,7 fois plus élevé qu'en 1971), le revenu national était réparti de telle façon que la pauvreté s'accroissait de manière générale. Alors qu'en 1971, une famille sur deux pouvait être considérée comme faisant partie de la couche "pauvre" de la société, en 1985 trois familles sur cinq pouvaient être considérées comme pauvres. D'après les chiffres de 1988, sur 1 000 enfants nés vivants, 73 mouraient avant l'âge de cinq ans. Cinquante-deux pour cent seulement de la population avaient accès à l'eau potable.

12. Cette situation était et continue d'être beaucoup plus grave dans les zones rurales où vit 59 % de la population. En 1985, sur les 10 millions de Philippins constituant alors la population rurale économiquement active, un million et demi seulement possédaient les terres qu'ils cultivaient. Le reste, c'est-à-dire huit millions et demi, n'avaient pas de terres et étaient locataires, métayers ou salariés.

13. Au cours des dernières années, la réforme agraire a été une grande revendication des ruraux pauvres. Les analystes s'accordent cependant à reconnaître que peu a changé avec la loi globale de réforme agraire de 1987 et, à moins de grandes réformes politiques et juridiques, il semble qu'il y ait peu de chance de changement car, aux termes de cette loi, 75 % environ des terres privées seront exclues du processus de redistribution.

14. Pendant sa campagne présidentielle Corazón Aquino a lancé un appel afin que les droits de l'homme, qui avaient été tellement violés sous le régime Marcos, soient respectés. Après avoir accédé à la présidence en 1986, elle a libéré les prisonniers politiques et publié le décret présidentiel No 8 portant création du Comité présidentiel des droits de l'homme qui est chargé d'enquêter sur les plaintes et de faire rapport sur les violations des droits de l'homme. Adoptant ce point de vue et avec cette préoccupation présente à l'esprit, la Commission constitutionnelle créée en 1986 a accordé une attention particulière à la question des droits de l'homme dans la constitution qu'elle élaborait et qui, après avoir été approuvée par le peuple, est entrée en vigueur en 1987. De nombreux décrets présidentiels remontant à l'époque Marcos et autorisant la détention arbitraire ont été abrogés et des mesures ont été prises pour restaurer le recours en habeas corpus. La liberté de la presse et la liberté d'expression ont été également rétablies.

15. Mais ces mesures et ces préoccupations ont été par la suite éclipsées par un certain nombre d'événements graves et par certaines décisions gouvernementales. Tout d'abord, on a assisté à un accroissement inquiétant d'assassinats politiques attribués à des membres des forces armées et en particulier à des groupes paramilitaires ("vigilantes"). D'après certaines organisations non gouvernementales, la situation s'est détériorée, car de nombreuses personnes, notamment des défenseurs des droits de l'homme, des travailleurs des Eglises, des membres des syndicats et des paysans auraient été victimes d'exécutions arbitraires. D'après l'une de ces sources, il y aurait eu plus de 200 victimes en 1989. Des organisations de journalistes, tout en reconnaissant l'évolution positive de l'attitude du gouvernement à l'égard de la liberté de la presse, font observer qu'entre janvier et juillet 1990 seulement sept journalistes ont été assassinés dans différentes parties des Philippines. Le nombre total de journalistes assassinés depuis février 1986 s'élève à 27.

16. Dans l'intervalle, au début de 1987, après l'échec du cessez-le-feu de courte durée avec la NAP, la Présidente a annoncé que le PCP restait un parti illégal, ce qui signifiait le maintien en vigueur d'une disposition importante de la loi 1700 de la République, loi contestée de l'époque Marcos. Dans l'un des derniers décrets présidentiels qu'elle a pris avant que le Congrès se réunisse le 27 juillet 1987, la Présidente a augmenté les peines pour le délit d'association avec la NAP, peines qui sont passées d'un maximum de 12 ans de prison à la prison à vie.

17. La révolte de la NAP est fomentée par des inégalités sociales et des problèmes économiques graves. Au départ, la NAP était peu importante et n'existait que dans les provinces de Tarlac et d'Isabela dans le centre de Luçon. Au cours des années 70, la NAP s'est renforcée et elle s'est implantée dans le pays tout entier, augmentant son influence politique et sa puissance de feu. Il est difficile d'obtenir des renseignements dignes de foi sur le nombre de membres qu'elle compte actuellement, mais ce qui est certain, c'est qu'elle opère dans le pays tout entier avec plus ou moins d'intensité.

18. Le Groupe de travail a reçu des renseignements sur les atrocités perpétrées par la NAP dans les zones urbaines et rurales. Le Groupe de travail a accordé une attention particulière aux renseignements dénonçant les "sparrows units" groupe de trois personnes chargées de tuer des soldats ou des policiers afin de s'emparer de leurs armes. D'après certaines sources non gouvernementales, à Manille seulement, des unités de ce genre appartenant à une brigade de la NAP ont assassiné plus de 60 membres de la police et de l'armée en 1989. D'après des sources militaires, de janvier à mai 1990, la NAP a tué 110 membres des forces militaires et paramilitaires, 25 membres de la gendarmerie philippine et 26 policiers dans tout le pays.

19. La présidente Corazón Aquino avait préparé le terrain pour des négociations entre le gouvernement d'une part, et d'autre part le Front démocratique national - créé en 1973 et auquel sont affiliées 13 organisations politiques et syndicales; ces efforts ont abouti à un cessez-le-feu de 60 jours qui a pris effet le 10 décembre 1986 mais n'ont pas produit le dialogue politique nécessaire pour en assurer le maintien et la prolongation. Après un incident grave qui s'est produit sur le pont Mendiola à Manille, et au cours duquel des soldats ont ouvert le feu sur une manifestation pacifique organisée par une organisation de paysans (Kilusang Magbubukid ng Pilipinas) (KMP), tuant au moins une douzaine de personnes, le FND s'est retiré des négociations de paix le 30 janvier 1987 alors que les 60 jours n'avaient même pas encore expiré. Les deux parties ont repris leurs actions militaires : tandis que le gouvernement déclarait la guerre totale, le Front démocratique national intensifiait son offensive dans les villes. Plus récemment, le gouvernement a créé le Bureau de la Commission pour la paix, qui a proposé de mettre l'accent sur le processus de paix et aux mesures propres à accroître la confiance et à limiter le conflit plutôt que sur la politique anti-insurrectionnelle. Il fonctionne toujours.

20. Le Groupe de travail a appris de sources militaires qu'au cours des deux dernières années on a, pour la première fois en deux décennies, assisté à un déclin de la force de la NAP. Le nombre des combattants, ont-ils déclaré, a diminué de 8 % en 1988 et de 14 % en 1989. D'après les estimations du Ministère de la défense nationale, la NAP comptait, à la fin de 1989, 18 640 membres, soit le chiffre le plus bas depuis cinq ans. Au cours des deux dernières années, d'après la même source, le nombre d'armes à feu que possède

la NAP a également diminué. Tout cela, a-t-il été déclaré, représente une diminution de la capacité offensive de la NAP et un accroissement comparatif de la capacité des Forces armées des Philippines (FAP).

21. Lorsque la loi martiale était en vigueur on a assisté à un accroissement considérable des ressources dont disposaient les forces armées. Le budget militaire a augmenté de 500 % entre 1972 et 1976 et les effectifs (y compris ceux de la Gendarmerie philippine) sont passés de 60 000 hommes à 164 000 hommes au cours de la même période. Mais le grand changement ayant une incidence sur le respect des droits de l'homme portait sur un aspect qui avait et a toujours de vastes répercussions : les relations entre les civils et l'armée. En fait, le gros du pouvoir est alors passé aux autorités militaires et, en 1975, la police est devenue une branche des forces armées et a été placée sous la responsabilité du Ministère de la défense, par ordre du président Marcos. Le contrôle exercé par les civils, compte tenu aussi des effets de la loi martiale, devint très faible ou complètement inexistant.

22. Parallèlement à cela, et malgré l'accroissement des ressources économiques et humaines dont disposaient les forces armées, on a commencé au cours des années 70 à faire de plus en plus appel à des forces paramilitaires pour les activités anti-insurrectionnelles. L'année 1970 a été marquée par la création des Forces civiles de défense (CHDF), qui relevaient théoriquement de la Gendarmerie philippine alors qu'en fait elles fonctionnaient en tant que groupes paramilitaires, caractérisés par une discipline très lâche et des procédures de sélection pratiquement inexistantes dans le recrutement.

23. Le rôle joué par l'armée et par certains officiers lors de la révolution de février 1986 a augmenté leur prestige aux yeux de la population. Les forces armées, qui comptaient près de 250 000 hommes, ont été rebaptisées Nouvelles forces armées des Philippines (NFAP), certains généraux ont été mis à la retraite et de jeunes officiers ont été promus. La structure du commandement a été décentralisée et des efforts ont été faits pour améliorer les relations avec la population civile grâce à des plans d'action civique et à la formation, dans le domaine des droits de l'homme, des soldats et des policiers. L'importance accordée initialement aux droits de l'homme par le gouvernement et, surtout, l'attitude de groupes d'officiers refusant d'accepter un plus grand contrôle des civils sont au nombre des facteurs qui expliquent les six tentatives de coup d'Etat - dont certaines très graves - auxquelles le gouvernement Aquino a dû faire face jusqu'en décembre 1989.

24. L'action militaire de la NAP ne semble pas menacer la stabilité du système, mais pour les forces armées l'insurrection continue d'être le principal problème pour la sécurité du pays et le principal facteur justifiant la mise à leur disposition de ressources humaines, matérielles et logistiques. Le PCP et la NAP sont considérés comme le facteur qui explique, non seulement les actes d'insurrection des militaires, mais aussi les manifestations de contestation sociale et toutes les activités dissidentes. L'application de cette logique militariste et anti-insurrectionnelle pour résoudre le conflit social a, de l'avis de la plupart des observateurs, contribué à bloquer le progrès politique et à empêcher les partis politiques de prendre fortement racine malgré l'existence d'un régime constitutionnel.

25. Dans ce contexte, les forces armées ont favorisé une stratégie connue sous le nom de "stratégie anti-insurrectionnelle de la 'guerre totale'". Celle-ci a été appliquée simultanément sur deux fronts : premièrement, des actions directes de l'armée et de la police dans des opérations de combat et de renseignements; deuxièmement l'utilisation systématique et croissante de la population civile pour des activités de sécurité dans le cadre d'une tendance qui consiste, à l'heure actuelle, à accorder une grande importance aux milices locales (Citizen Armed Forces Geographical Units - CAFGU) (voir aussi chap. II, par. 41 à 44). Actuellement, 90 000 personnes environ sont organisées en unités de ce genre. En outre, on a beaucoup recours aux Organisations civiles de bénévoles, organismes civils qui, théoriquement, ne devraient participer qu'à des opérations de renseignement et à des opérations préventives. Le Programme national de réconciliation et de développement (NRDP)/plan gouvernemental devant constituer le cadre de la réintégration dans la société des rebelles "repentis", est le bras institutionnel des activités anti-insurrectionnelles.

26. D'après diverses sources, notamment d'après le rapport du Comité sénatorial de la justice et des droits de l'homme présidé par le sénateur Wigberto E. Tañada, la stratégie de la guerre totale s'est traduite par de nombreuses violations des droits de l'homme aux Philippines. D'après le rapport de ce comité, la politique de la guerre totale a entraîné l'utilisation plus intense, plus agressive, et parfois aveugle, de la puissance militaire, en particulier de la puissance de feu. Cela s'est traduit par des pertes inutiles en vies humaines et en biens, ainsi que par l'effondrement du moral de nombreux civils, en particulier de ceux simplement soupçonnés d'aider les guérilleros ou de faire partie de leur base. En outre, le recrutement et la mobilisation de civils pour participer à des opérations militaires ont entraîné un accroissement du nombre des victimes civiles. La politique de la guerre totale, l'acceptation de la contestation démocratique et le respect des droits de l'homme plus difficiles. Il est dit aussi dans le rapport en question que lors d'attaques des forces armées, les mesures prises pour faire la distinction entre les combattants et les civils sont insuffisantes et que "l'utilisation, par l'armée, de mortiers, d'obusiers, de bombes, d'artillerie lourde et d'autres armes à forte puissance a pour effet, non seulement de provoquer des déplacements massifs de population, mais aussi d'infliger des dommages importants aux récoltes, au bétail et aux autres facteurs de production..." (Rapport sur la situation des droits de l'homme aux Philippines du Comité sénatorial de la justice et des droits de l'homme; Président : le sénateur Wigberto E. Tañada, 7 avril 1990, p. 57 et 58 de l'original).

27. Un des résultats des opérations militaires menées sans précautions suffisantes pour distinguer les civils des combattants a été le déplacement de personnes parfois appelées "réfugiés intérieurs". On peut parler ici de l'"opération Thunderbolt", menée au Negros occidental en avril 1989, et au cours de laquelle des objectifs civils auraient été bombardés.

28. Dans ce cas comme dans d'autres, les centres d'évacuation ont été incapables de faire face aux besoins. En fait, dans ce cas précis, les centres d'évacuation du Negros occidental ont enregistré plus de 100 décès d'enfants provoqués par différentes maladies. En général, on dispose de renseignements sur les personnes déplacées fuyant les opérations militaires dans des lieux aussi éloignés les uns des autres que Mindanao, le Negros occidental, le sud de Leyte, Samar, Cebu et Bohol.

29. Un grand nombre d'informations sur les violations des droits de l'homme, notamment des disparitions forcées, impliquent les CAFGU, les "vigilantes" et d'autres groupes paramilitaires. Les autorités militaires et politiques se sont montrées incapables ou peu désireuses de contrôler ces groupes - qui sont autorisés par la loi et soumis à certains règlements (dans le cas des CAFGU) - ou de les démanteler (dans le cas des groupes de "vigilantes" qui, aux termes d'une directive de la présidente Aquino en 1988, devaient être dissous). Cependant, non seulement les CAFGU semblent participer activement aux violations des droits de l'homme mais, dans certains cas, leur constitution même représente une violation de la liberté individuelle. Certaines d'entre elles recrutent de force en menaçant ou en assassinant ceux qui refusent de se joindre à elles. Dans d'autres cas des groupes de "vigilantes", comme les "greenans" du Negros occidental, continuent d'opérer en toute impunité, intimidant et même tuant des personnes dans la population locale, dans le but manifeste de s'emparer de leurs terres et de leurs biens.

30. Dans les régions productrices de canne à sucre, les auxiliaires actifs spéciaux des CAFGU opèrent, financés par un fonds créé par les grands propriétaires de plantations (la Sugar Development Foundation, Inc. - SDFI). D'après des renseignements obtenus par le Comité sénatorial de la justice et des droits de l'homme, 72 à 75 % de ces fonds servent à former et à financer les unités spéciales des CAFGU, qui deviennent en fait une sorte d'armée privée, bien qu'elles soient censées protéger le public et assurer le maintien de l'ordre. Ce système favorise manifestement la polarisation sociale et les violations du droit d'association et du droit de grève.

31. Les opérations des groupes de "vigilantes" qui, bien que strictement interdites, continuent de fonctionner, constituent l'un des facteurs les plus graves de violation des droits de l'homme aux Philippines et, parallèlement, de dissimulation de ces opérations aux autorités.

32. Dans le cadre des opérations anti-insurrectionnelles, on confie à la population civile un rôle actif qui, en principe, devrait être assuré par les forces de maintien de l'ordre. L'existence de règlements et de directives pour veiller à ce que les CAFGU ne commettent pas d'excès, constitue un progrès, insuffisant cependant pour atteindre les buts recherchés. Tant que la stratégie anti-insurrectionnelle continuera d'être fondée sur l'hypothèse que la population civile doit en pratique jouer un rôle actif et offensif dans la guerre civile, les autorités se déroberont à la responsabilité qui leur incombe de préserver l'ordre public, et une source persistante de violations des droits de l'homme deviendra peu à peu légitime.

33. De manière générale la Constitution et la législation, aux Philippines, garantissent la liberté d'association et le droit de grève. Les Philippines ont aussi ratifié les conventions pertinentes de l'Organisation internationale du Travail. Néanmoins, il y a eu de nombreuses plaintes de violations des droits des travailleurs du fait d'actions répressives, en particulier menées par des groupements paramilitaires qui, dans certains cas, ont entraîné des disparitions forcées.

34. Bien que certains vestiges persistent d'une législation remontant au régime Marcos et limitant strictement le droit de grève des "services essentiels", les cas les plus graves découlent d'actes de violence contre des dirigeants ou des membres d'organisations syndicales, que les autorités

souçonnent de servir de "couverture" au PCP ou à la NAP. Les conclusions du 262ème rapport du Comité de la liberté syndicale du Bureau international du Travail (BIT) sur sa réunion de février 1989, approuvées ultérieurement par le Conseil d'administration du BIT à sa deux cent quarante-deuxième session (février-mars 1989) sont claires et sans équivoque. Il est dit dans ce rapport que "le Comité déplore l'accroissement de la violence antisyndicale qui s'est traduite par de nombreuses morts et disparitions dont font état [les plaignants] et demande instamment au gouvernement de s'efforcer de mettre un terme à la criminalité de certains membres de la police et des forces armées et d'adopter des mesures vigoureuses pour démanteler les groupes de vigiles" (262ème rapport, par. 310). Par la suite, après avoir reçu d'autres plaintes, le Comité a, dans son 268ème rapport (novembre 1989), prié instamment le Gouvernement philippin "de prendre des mesures énergiques pour dissoudre les groupes de vigilantes" (268ème rapport, par. 534).

II. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES

A. Politiques anti-insurrectionnelles et organes chargés d'assurer le respect des lois : renseignements communiqués par le gouvernement

1. Politiques et stratégies anti-insurrectionnelles

35. Après avoir décrit, au chapitre précédent, le climat de violence qui caractérise la situation actuelle aux Philippines, il convient maintenant de présenter les politiques et les stratégies déployées par le gouvernement face à l'insurrection et à d'autres situations explosives. A la faveur d'entretiens avec des fonctionnaires du Ministère de la défense nationale et des hauts responsables de l'armée et de la police, les membres du Groupe de travail ont recueilli des informations sur la question, qui ont été regroupées dans un dossier établi par le Ministère de la défense nationale à l'intention du Groupe. On trouve notamment, dans ce dossier, une définition du concept de sécurité nationale, adoptée par la huitième réunion du Cabinet, qui insiste sur le fait qu'en période de troubles les préoccupations de développement et de sécurité se rejoignent et que, par conséquent, les politiques nationales doivent aborder le problème de la sécurité et du besoin de développement de façon globale, et prendre simultanément en considération les nécessités de la politique, du progrès économique, de la justice sociale et de la protection des citoyens respectueux des lois, les institutions et les processus démocratiques. Ce document souligne en outre le rôle des institutions gouvernementales et des responsables dans la lutte contre l'insurrection, et laisse entendre que leur intervention pourrait être plus active.

36. D'une manière générale, les autorités militaires estiment que la nouvelle démocratie aux Philippines "est actuellement exploitée par le Parti communiste des Philippines, la Nouvelle armée du peuple et le Front démocratique national qui s'infiltrent dans les différents secteurs de la société et cherchent à faire des adeptes parmi les paysans, les ouvriers, les professions libérales, les étudiants et les jeunes, les organes d'information, le gouvernement et le clergé". Les autorités militaires déplorent en outre l'absence d'instruments juridiques pour lutter contre l'insurrection et font valoir que, "les lois régissant la détention sont les mêmes pour les délinquants de droit commun que pour les agitateurs et les rebelles, ce qui permet difficilement d'envoyer ces derniers en prison".

37. Dans ces conditions, la stratégie de défense des autorités militaires consiste d'une part à faire participer les civils aux activités anti-insurrectionnelles, mais aussi d'autre part à impliquer les forces armées dans un certain nombre d'activités habituellement réservées aux autorités civiles. Le système de défense est présenté comme une structure à trois niveaux : les Forces armées mobiles (MMF) sont chargées de la "phase de nettoyage", destinée à annihiler l'influence que les insurgés exercent sur la population dans une région donnée; les forces territoriales, c'est-à-dire la gendarmerie, la Police nationale intégrée (INP) et les milices locales des forces armées (CAFGU) prennent le relais après le départ des Forces armées mobiles, pour assurer la sécurité dans la région (phase de maintien); enfin les organisations de volontaires civils (CVO), de même que tous les citoyens intéressés, sont appelés à apporter leur concours aux forces territoriales pour la phase de consolidation.

38. A l'échelon local, toutes ces opérations sont commandées ou contrôlées par les forces armées et bénéficient de l'appui des autorités locales, qui assurent en outre le contrôle des forces civiles.

39. Au cours de leurs entretiens avec des responsables de l'armée et de la police, les membres du Groupe de travail ont appris que les forces de police qui, sous le régime précédent, étaient rattachées à la Police nationale intégrée et placées sous le commandement du Ministre de la défense nationale, étaient toujours considérées comme faisant partie des Forces armées des Philippines.

40. A ce propos, les membres du Groupe de travail ont demandé des renseignements, notamment, sur la nature, la structure et le fonctionnement des CAFGU et des CVO puisqu'elles sont, apparemment, constituées de réservistes en service actif et de civils, qui se sont portés volontaires, et seraient responsables de nombreux cas de disparition.

2. Milices locales des forces armées (CAFGU)

41. Selon les informations communiquées au Groupe de travail, la Constitution de 1987 a institué une armée de citoyens qui a été officiellement constituée en juillet 1987, sous la forme d'une unité de réserve auxiliaire des forces armées régulières. Cependant, le recrutement de membres des CAFGU n'a commencé qu'en 1988, juste après la dissolution des Forces civiles de défense (CHDF) (officiellement achevée en juillet 1988) et des protestations nationales et internationales au sujet des abus commis par des groupes de "vigilantes". Le décret-loi No 264 du 25 juillet 1987, portant création de milices prévoit, en son article premier, que celles-ci doivent être composées de tous les réservistes - officiers ou simples soldats, même inactifs - et précise que "tous les citoyens valides doivent suivre une formation militaire à l'issue de laquelle ils seront considérés comme des réservistes, avec le grade qu'ils méritent". L'article 2 dispose que le Ministre de la défense nationale assure l'organisation des CAFGU dans tout le pays.

42. Les règlements d'application du décret-loi No 264 précisent que les CAFGU seront subdivisées en deux catégories : des unités auxiliaires actives (CAFGU Active Auxiliary - CAA) et des unités de réserve, et que les CAA seront toutes rattachées à une unité régulière des Forces armées des Philippines, chargée de les superviser.

43. Un exemplaire d'un document contenant les directives applicables aux unités auxiliaires actives spéciales des CAFGU, les SCAA (Special CAFGU Active Auxiliary) a également été remis aux membres du Groupe de travail. Il ressort de ces directives que tout réserviste volontaire qualifié exerçant un emploi rémunéré dans une entreprise commerciale dûment accréditée dans une localité particulière peut être mobilisé en renfort dans des situations d'urgence telles que des émeutes, des catastrophes naturelles ou une insurrection. Les unités spéciales (SCAA), tout comme les CAA, sont destinées à compléter les unités régulières des Forces armées des Philippines à titre d'auxiliaires actifs. Leurs membres sont armés, comme les militaires, reçoivent la même formation que les unités actives; ils doivent être des salariés de compagnies ou d'établissements qui demandent leur intervention.

44. D'autres dispositions de ces directives précisent que toutes les SCAA sont soumises aux lois, règles et règlements militaires, que leur utilisation tactique s'exercera sur le territoire des compagnies, qu'elles serviront principalement à défendre des établissements commerciaux et ne seront pas autorisées à opérer indépendamment des forces de sécurité tactiques locales ou de zones.

3. Organisations de volontaires civils

45. Selon les renseignements communiqués au Groupe de travail, les organisations de volontaires civils (Civilian Volunteer Organizations - CVO) ont été créées en raison de l'augmentation du nombre d'actes de terrorisme et de la prolifération spontanée, dans de nombreux endroits du pays, de groupes de civils décidés à défendre la sécurité de la communauté. Il existe une sous-commission interinstitutionnelle des groupes de volontaires composée de représentants des Forces armées des Philippines, du Ministère de la défense nationale, du Ministère de l'administration locale et de la Commission des droits de l'homme. Le Ministère de l'administration locale s'est occupé de la mise en oeuvre des directives applicables aux CVO, qui prévoient que ces dernières doivent être parfaitement organisées et ne servir qu'à l'autodéfense et à la protection. Leurs membres doivent être exclusivement des volontaires, et les candidatures soigneusement étudiées afin d'écartier tout élément criminel.

46. Les CVO sont invitées à apporter leur collaboration à l'armée et à la police : renseignements, alerte, rondes et inspections dans le voisinage, information de la population, services d'urgence, mesures de sécurité, soins médicaux, services de transport et soutien de projets de développement communautaires.

47. En temps normal, les CVO sont placées sous le contrôle de l'administration civile locale et leurs activités doivent être approuvées par le barangay (conseil de village) et les autorités municipales, et coordonnées avec celles de l'armée et de la police.

48. Les CVO font partie intégrante du Programme national de réconciliation et de développement qui vise, notamment, à prendre en considération les besoins spécifiques des rebelles repentis et de leurs familles. Les rebelles repentis sont d'anciens membres des forces de l'insurrection qui ont bénéficié d'une amnistie en vertu du décret No 180 et ont accepté de rentrer en se conformant aux conditions prévues par cette amnistie. Selon les informations communiquées par les autorités, bon nombre d'entre eux seraient enrôlés dans des groupes de CVO et ils constitueraient un élément important des services de renseignements.

49. Le contrôle de l'armée sur les CVO comprend notamment une formation dans les domaines suivants : a) les procédures régulières selon le droit philippin; b) les droits de l'homme; et c) les techniques de survie et d'autodéfense, y compris l'usage des armes à feu par les personnes dûment autorisées.

B. Institutions nationales chargées de protéger les droits de l'homme

1. Commission des droits de l'homme

50. Dans les sections 17 et 18 de son article XIII, la Constitution de 1987 prévoit la création d'une Commission des droits de l'homme en tant qu'organe indépendant, qui a notamment pour mandat d'enquêter sur les plaintes pour violations des droits de l'homme; d'adopter les mesures juridiques nécessaires pour assurer la protection des droits de l'homme; de prendre des mesures de protection et fournir des services d'assistance juridique à l'intention des personnes défavorisées dont les droits de l'homme ont été violés ou ont besoin d'être protégés; d'exercer des pouvoirs de visite dans les prisons ou installations de détention; de créer des programmes de recherche, d'éducation et d'information pour développer le respect des droits de l'homme, de recommander au Congrès les mesures à adopter pour promouvoir les droits de l'homme; et de vérifier le respect par le Gouvernement philippin des obligations assumées en vertu de traités internationaux dans le domaine des droits de l'homme. La Commission est habilitée à adopter ses propres directives opérationnelles et son propre règlement intérieur, à demander l'assistance de tout ministère, bureau, département ou institution, aux fins de l'accomplissement de ses fonctions et à nommer ses dirigeants et ses employés conformément à la loi.

51. A la suite d'une série d'entretiens avec les forces militaires, la Commission a publié, le 6 mai 1988, ses Directives sur les visites et la conduite des enquêtes, l'arrestation, la détention et les procédures connexes, qui devront être scrupuleusement respectées par toutes les institutions chargées de l'application des lois. Ces directives ont trait à la collaboration que les institutions susmentionnées doivent apporter aux membres de la Commission et/ou à leurs représentants autorisés; à la sécurité des plaignants et des témoins dans les affaires de violation des droits de l'homme; à la liberté des visites aux détenus des membres de la famille, des conseillers juridiques et des conseillers spirituels; à la présentation trimestrielle, à la Commission d'un rapport officiel sur toute arrestation, détention, enquête ou autre opération analogue; et à l'obligation d'éviter tout usage inutile de la force lors des arrestations, des enquêtes ou de la détention.

52. La Commission a mis en place un programme de protection des témoins qui permet d'offrir un abri sûr et une indemnité de subsistance aux témoins pendant toute la durée des audiences ou pendant tout le temps où cette protection apparaît nécessaire, ainsi qu'un programme de visite des établissements pénitentiaires pour répondre aux accusations de torture et de mauvais traitements de détenus, aux plaintes pour arrestation ou détention illicite ou aux plaintes relatives au manque de confort des établissements pénitentiaires.

53. L'attention des membres du Groupe de travail est appelée sur le fait que la Commission est habilitée à effectuer des enquêtes mais n'a pas le pouvoir d'entamer des poursuites. Si elle constate que des violations des droits de l'homme ont été commises, elle doit saisir le juge ou le tribunal compétent. La Commission est également habilitée à délivrer des certificats aux officiers de l'armée ou de la police en ce qui concerne leur conduite personnelle en matière de droits de l'homme, qui doit être irréprochable pour toute promotion.

2. Comité présidentiel des droits de l'homme

54. A l'issue d'un entretien qu'elle a eu avec des organisations non gouvernementales s'intéressant aux problèmes des disparitions, le 13 décembre 1988, la Présidente des Philippines a adopté le décret-loi No 101 portant création du Comité présidentiel des droits de l'homme. Ce comité a pour tâche de suivre la situation des droits de l'homme aux Philippines et de conseiller la Présidente sur les mesures nécessaires et opportunes dans ce domaine. Il doit également aider les membres de la famille des personnes disparues à retrouver la trace de leur parent. Il peut en outre être saisi de plaintes contenant des allégations de violations de droits de l'homme. Il est présidé par le Ministre de la justice et compte parmi ses membres le Président de la Commission des droits de l'homme, le Conseiller juridique de la Présidente, des représentants du Ministère de la défense nationale, du Ministère des affaires étrangères et du Ministère de la justice ainsi qu'un représentant de chacune des deux chambres du Congrès et deux représentants d'organisations non gouvernementales s'intéressant aux droits de l'homme, à savoir la Philippine Alliance of Human Rights Advocates (PAHRA) (Alliance philippine des défenseurs des droits de l'homme) et le Free Legal Assistance Group (FLAG) (Groupe d'assistance juridique gratuite). En raison de sa composition, le Comité présidentiel peut ordonner aux différents ministères d'adopter les mesures nécessaires pour hâter le règlement des affaires instruites par les autorités militaires, la Commission des droits de l'homme ou le Ministère de la justice.

55. Les membres du Groupe de travail ont assisté à une réunion du Comité présidentiel et se sont entretenus avec certains de ses membres. C'est ainsi qu'ils ont appris que la Commission n'était pas habilitée à effectuer des enquêtes et que, pour rechercher les victimes de disparition, elle était limitée par l'insuffisance de ses pouvoirs et de ses ressources. Cependant, le Comité présidentiel n'en demeure pas moins une tribune intéressante pour l'examen des problèmes des droits de l'homme et l'échange d'informations entre représentants du gouvernement et organisations non gouvernementales s'intéressant aux droits de l'homme.

3. Comités parlementaires de la justice et des droits de l'homme

56. Les membres du Groupe de travail ont rencontré les présidents des deux comités de la justice et des droits de l'homme du Sénat et de la Chambre des représentants. Ces deux comités s'occupent principalement de la législation relative aux droits de l'homme, mais ils effectuent également des enquêtes sur la situation des droits de l'homme aux Philippines afin de tenir le public informé et de rechercher les mesures législatives, judiciaires ou autres qui pourraient améliorer la situation. Il faut signaler, à l'actif du Comité de la Chambre des représentants, l'adoption d'un Code des droits de l'homme

en complément des articles III et XIII de la Constitution, qui contient la "Charte des droits civils et politiques" et les "Principes relatifs à la justice sociale et aux droits de l'homme". Les renseignements fournis par les deux membres du Congrès ont été pris en considération dans la préparation du présent rapport.

57. Une enquête publique sur la situation des droits de l'homme aux Philippines a été réalisée par le Comité sénatorial de la justice et des droits de l'homme, à l'initiative de plusieurs membres du Congrès et à la suite de plusieurs rapports émanant de différents secteurs de la population. Le Comité était présidé par le sénateur Wigberto E. Tañada. Pour les besoins de cette enquête, le Comité a entendu les témoignages de 76 victimes de violations des droits de l'homme ainsi que de leurs parents et de personnes qui avaient été témoins de ces faits. Douze auditions publiques ont été organisées dans les 12 régions du pays, qui ont permis au Comité de rassembler des documents venant confirmer les plaintes déposées et d'être saisi des rapports des enquêtes effectuées par des organismes gouvernementaux, de rapports de missions, d'études et d'observations présentés par des particuliers ainsi que de coupures de presse relatant des faits importants, d'éditoriaux et d'articles.

4. Commissariat pour la paix

58. Le Commissariat pour la paix, organe consultatif qui dépend du Bureau du Président, s'efforce de trouver les moyens de faire régner la paix sur l'ensemble du pays et de mettre fin à la subversion. Il étudie actuellement le problème des violations des droits de l'homme et des conséquences de la militarisation dans les régions où l'activité subversive est importante. Il a notamment pour objectif de réviser le concept de la sécurité intérieure et de chercher à susciter une "masse critique" de personnes qui lanceront une campagne d'information sur les causes réelles de l'instabilité et l'insécurité sociale qu'elle entraîne.

59. Le Groupe de travail a été informé que le Commissariat pour la paix s'attachait actuellement à revoir la politique anti-insurrectionnelle en vue de mettre l'accent sur le processus de paix et sur les mesures destinées à éviter les conflits, ce qui supposait la dispersion des CAFGU et la révision du concept de défense civile dans le sens d'une recherche de la sécurité économique et d'une participation de la population plutôt que d'une réponse armée.

C. Opinions exprimées par les organisations non gouvernementales en ce qui concerne les politiques et les institutions nationales et la situation des droits de l'homme

60. Certaines organisations non gouvernementales ont affirmé que c'était le conflit armé entre les forces gouvernementales et la Nouvelle armée du peuple qui façonnait la vie politique des Philippines et orientait les politiques gouvernementales à l'échelon national, régional et local.

61. Certaines ONG ont souligné que les forces armées de même que les forces de maintien de l'ordre qui leur étaient rattachées jouissaient d'une grande liberté de décision qui les dispensait apparemment de répondre devant les autorités civiles. En réalité, la militarisation croissante de nombreux

secteurs du pays et le développement des forces contrôlées par l'armée ne semblaient pas justifiés par une augmentation des activités des groupes subversifs.

62. Il semblerait qu'au nom de la "sécurité nationale", les forces militaires aient pris l'habitude d'étiqueter les organisations et les particuliers exerçant des activités politiques, syndicales ou humanitaires ou militant pour la cause des droits de l'homme comme des collaborateurs effectifs ou potentiels des guérilleros et, partant, des "cibles" légitimes de la "guerre totale" contre les rebelles armés.

63. Selon les informations de plusieurs organisations et de témoins que les membres du Groupe de travail ont rencontrés lors de leur visite aux Philippines, les CAFGU serviraient de couverture aux forces militaires pour perpétrer des violations des droits de l'homme. Ces unités étaient devenues tristement célèbres pour leurs violations et fournissaient aux militaires une excellente excuse pour décliner toute responsabilité. C'était principalement à ces groupes, qui agissaient habituellement en collaboration avec les unités militaires régulières et étaient motivés par un endoctrinement anticommuniste poussé à l'extrême, que l'on attribuait les violations les plus graves des droits de l'homme, comme les disparitions et les exécutions sommaires.

64. Selon certaines affirmations, il n'était pas toujours vrai, dans la pratique, que les membres des CAFGU fussent recrutés sur le plan local et parmi des volontaires. En effet, les gens ne voulaient pas faire partie des unités de CAFGU basées dans les zones où ils vivaient, de peur d'être reconnus par les insurgés et de devenir leur cible. C'est pourquoi les membres des CAFGU étaient transférés dans des régions où ils ne risquaient pas d'être identifiés et se sentaient, de ce fait, plus libres de commettre des violations des droits de l'homme.

65. Certaines organisations non gouvernementales ont affirmé que la motivation politique de la violence s'expliquait principalement par la difficulté de distinguer entre les forces de sécurité de l'Etat et les unités privées, en raison des directives qui autorisaient les réservistes volontaires exerçant un emploi rémunéré dans des entreprises privées à compléter les unités régulières des forces armées philippines en tant que membres des forces auxiliaires actives des CAFGU (CAA). En effet, les membres de ces unités étaient rémunérés par les propriétaires des haciendas et leurs détachements étaient postés sur la propriété des haciendas; ils partageaient donc les attributs d'une milice privée et n'étaient que partiellement soumis à une discipline militaire et à une surveillance.

66. De l'avis du gouvernement, les Organisations de volontaires civils (CVO) sont indispensables au maintien de la sécurité nationale. Diverses sources ont toutefois exprimé la crainte de les voir rapidement se transformer en groupes de "vigilantes" semblables à ceux de l'époque Marcos, désormais proscrits en vertu de la section 24 de l'article XVI de la Constitution, après s'être rendus coupables de violations flagrantes des droits de l'homme. On a aussi fait valoir que les CVO contribuaient à accentuer le processus de militarisation de la société philippine.

67. Toutes les organisations non gouvernementales et tous les juristes que les membres du Groupe de travail ont eu l'occasion de rencontrer aux Philippines ont fourni des informations sur le rôle et le fonctionnement de la Commission philippine des droits de l'homme. Ils ont laissé entendre que son efficacité serait renforcée par l'élimination de certaines contraintes. Par exemple :

a) Les procédures de la Commission ajoutent encore à la complexité du fonctionnement de la justice pénale. Elles fixent en effet diverses conditions auxquelles doivent satisfaire plaignants et témoins sans leur offrir la moindre perspective de recours devant les tribunaux de justice civile ou pénale;

b) Plaignants et témoins s'exposent à des risques considérables car ils sont tenus de faire une déposition publique en donnant leurs nom et adresse et à se présenter à plusieurs reprises, et à leurs propres frais, à des audiences qui n'ont ensuite aucune valeur juridique devant les tribunaux. La Commission a en fait établi des procédures quasi judiciaires, qui confrontent directement le plaignant, intimidé, à des agents de l'Etat. La Commission ne joue pas le rôle d'un ombudsman ou d'un représentant des victimes des violations des droits de l'homme, mais celui d'un arbitre n'ayant que très peu de pouvoirs en matière de recours ou de réparation en cas de violation des droits de l'homme;

c) La Commission n'a pas instauré de programme efficace de protection des témoins, bien que ces derniers aient souvent été harcelés, menacés de mort ou brutalisés par les personnes incriminées ou par leurs agents.

68. Des organisations non gouvernementales ont informé les membres du Groupe de travail que, de l'avis des victimes et de leurs familles, les enquêtes effectuées par des membres de la Commission à propos d'affaires qui leur avaient été signalées relevaient de la pure routine et n'étaient nullement destinées à remédier à des situations, à éclaircir des affaires ou à identifier les personnes responsables de violations des droits de l'homme. Les membres de la Commission négligeaient les étapes élémentaires des enquêtes, comme l'interrogatoire des témoins sur les lieux où s'étaient produites les violations signalées. De plus, pressentant que la Commission ne leur offrirait aucune protection et qu'elle communiquerait, au contraire, les informations reçues aux forces qui s'étaient probablement rendues coupables des violations dénoncées, les témoins n'étaient guère enclins à déposer devant la Commission.

D. Législation jugée pertinente en ce qui concerne la pratique des disparitions et le rôle de la justice

69. L'administration actuelle a adopté plusieurs mesures législatives qui renforcent les droits de l'homme, comme l'inclusion dans la Constitution de 1987 de droits fondamentaux et de garanties énoncés dans des instruments internationaux.

70. La Constitution stipule également que "nul ne sera tenu de répondre d'un acte délictueux sans les garanties d'une procédure régulière" (section 14 1)); que "le privilège d'habeas corpus ne peut être suspendu qu'en cas d'invasion, d'insurrection ... lorsque la sécurité publique l'exige" (section 15); et que "nul ne sera emprisonné en raison de ses seules convictions et aspirations politiques" (section 18 1)). La Constitution de 1987 a aboli la peine de mort.

71. Sous la présente administration, les Philippines ont adhéré à d'importants instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son Protocole facultatif et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

1. Loi No 1700 de la République

72. Dans le contexte de la violence décrite au chapitre I, il a été signalé que certains textes législatifs existants limitaient la jouissance des droits de l'homme proclamés dans la Constitution et les instruments internationaux. A titre d'exemple, on a mentionné la loi No 1700 de la République (la loi antisubversion), amendée par le décret No 276 de l'exécutif.

73. La loi No 1700 de la République, à l'article 4, déclare illégaux le Parti communiste philippin et toute autre organisation ayant les mêmes buts, ainsi que toute organisation qui leur succéderait, et impose une peine à "quiconque, en connaissance de cause, délibérément et par des actes patents, devient ou reste membre du Parti communiste philippin et/ou de son successeur ou de toute association subversive définie aux articles 2 et 3" (ce dernier article mentionne parmi les organisations déclarées illégales la Nouvelle armée du peuple et son bras politique, et les organisations qui leur succéderaient).

74. Il a été prétendu que les forces militaires et de sécurité donnent à la loi No 1700 amendée une interprétation large qui englobe beaucoup d'organisations non gouvernementales, humanitaires ou de défense des droits de l'homme, dont les buts et les objectifs ne sont en rien liés à ceux des mouvements de guérilla. Selon des témoignages recueillis aux Philippines, il existe une liste de 36 organisations non gouvernementales que les militaires considèrent comme des façades du Parti communiste, y compris plusieurs institutions et mouvements de l'Eglise catholique, plusieurs syndicats, des institutions de recherche et d'études, des organismes de défense des droits de l'homme et des organismes humanitaires, et des groupes culturels et éducatifs. Le rapport susmentionné du Comité pour la justice et les droits de l'homme du Sénat contient notamment les constatations et conclusions suivantes :

"Il a été noté que des fonctionnaires, en particulier des militaires, ont fait des déclarations vagues et parfois délibérées associant de nombreux groupes à vocation sociale à des organisations déclarées illégales telles que le NDF-PCP/NAP. Cela a exposé les groupes en question à des attaques de groupes militaires, paramilitaires et autres groupes armés anticommunistes".

75. Une organisation non gouvernementale a présenté aux membres du Groupe de travail le texte d'une lettre qu'elle avait envoyée à la présidente Aquino, dans laquelle elle affirmait que le décret No 276, qui amendait la loi No 1700 de la République en supprimant l'élément d'une puissance étrangère ou d'un appui étranger, assimilait pratiquement le délit de subversion à celui de rébellion, mais avec une portée et une application beaucoup plus grandes, et que l'abrogation de l'article 5 du texte initial de la loi, qui prescrivait les procédures légales à suivre pour le dépôt d'une plainte pour subversion, encourageait un enregistrement hâtif de ce genre de plainte. Cette organisation a conclu que, la subversion étant passible de la prison à vie et la rébellion n'étant plus passible de la peine capitale, et l'élément d'un

appui étranger ayant été supprimé dans le délit de subversion, la seule différence persistant entre la rébellion et la subversion paraissait être que la rébellion suppose la tromperie, l'emploi de la force, de la violence, etc.; alors en toute probabilité des accusations de subversion plutôt que de rébellion seraient hâtivement portées contre des personnes soupçonnées de participation à l'insurrection.

76. Il est également affirmé que cette conclusion a été renforcée par l'élimination des garanties de procédure prévues à l'article 5, en vertu desquelles aucune poursuite pour subversion ne pouvait être engagée si le Procureur ne certifiait pas d'abord sous serment qu'il avait procédé à une enquête préliminaire en notifiant l'accusé et en lui accordant toutes les facilités nécessaires pour soumettre ses propres preuves.

2. Décret présidentiel No 1850

77. Le décret présidentiel No 1850, promulgué sous l'ancien président Marcos et jamais abrogé, est apparu comme un des plus importants obstacles à des poursuites efficaces contre des membres des forces de sécurité pour violation présumée des droits de l'homme. Le fait que le gouvernement n'avait pas abrogé ou amendé de manière significative ce décret, a-t-il été estimé, contredisait l'affirmation qu'il ne tolérerait pas de violation des droits de l'homme par des membres des forces de sécurité, et contribuait à un climat politique qui se prêtait davantage à de nombreuses violations.

78. Le décret présidentiel No 1850 stipule que "les membres en uniforme de la Police nationale intégrée qui commettent un délit ou une infraction quelconque relevant des tribunaux civils seront dorénavant jugés exclusivement en cour martiale" et que "toutes les personnes soumises à la loi militaire en vertu de l'Article 2 des Articles de guerre déjà cités qui commettent un délit quelconque seront jugées exclusivement en cour martiale, et leurs affaires traitées conformément auxdits Articles de guerre".

79. En outre les membres du Groupe de travail ont appris des autorités militaires que les membres des CAFGU étaient aussi couverts par le décret présidentiel No 1850, tel qu'il a été amendé, parce que faisant partie des forces militaires. Ils étaient donc également jugés par des cours martiales.

80. Un autre décret promulgué par le président Marcos, le décret présidentiel No 1822, habilite le Président à suspendre le décret présidentiel No 1850 dans certains cas où il juge approprié qu'un militaire accusé soit jugé par un tribunal civil. La présidente Aquino a exercé cette prérogative dans quelques cas, en suivant une procédure qui consiste à prendre l'avis des Forces armées pour accorder la dérogation. Certains officiels, y compris des membres de la Commission des droits de l'homme, prétendent que ces dérogations sont accordées automatiquement.

81. Les deux chambres du Congrès ont présenté un projet de loi pour abroger le décret présidentiel No 1850. Ce texte a été approuvé par la Chambre des représentants le 12 octobre 1989, et par le Sénat le 18 octobre. Le 21 décembre 1989, cependant, la présidente Aquino a opposé un veto au projet, en invoquant le coup d'Etat violent tenté en décembre 1989 et la proclamation de l'état d'urgence qui a suivi. La Présidente a cité l'avis du Secrétaire à la défense Fidel Ramos et du chef d'état-major des Forces armées,

le général Renato de Villa. Elle a écrit ce qui suit : "J'estime que le Secrétaire à la défense nationale et le chef d'état-major des Forces armées des Philippines ont de bonnes raisons de recommander un veto au projet de loi déposé". Le général de Villa avait objecté que ce texte aurait privé les tribunaux militaires de la compétence nécessaire pour juger les militaires impliqués dans la tentative de coup d'Etat de décembre 1989.

82. Selon l'avis exprimé par des ONG, le veto de la présidente Aquino ne tenait pas compte des conséquences négatives de ce décret pour ceux qui demandent réparation de violations des droits de l'homme. De plus, des avocats que les membres du Groupe de travail ont rencontrés au cours de leur visite, ont fait observer que la loi enregistrée par le Congrès visant à abroger le décret présidentiel No 1850 n'aurait eu aucun effet sur le procès des militaires impliqués dans la tentative de coup d'Etat de décembre 1989, parce qu'elle prévoyait que les actes de mutinerie et de sédition continueraient à relever de la juridiction des cours martiales.

3. Décret exécutif No 272

83. L'attention des membres du Groupe de travail a également été appelée sur le décret exécutif No 272, qui amendait l'article 125 du Code pénal révisé en doublant la période requise pour traduire devant un tribunal une période arrêtée - de six heures à douze heures pour des infractions mineures, de neuf heures à dix-huit heures pour des délits peu graves et de dix-huit à trente-six heures pour des délits graves. Des organisations non gouvernementales ont prétendu que l'effet du décret exécutif No 272 était d'encourager des arrestations hâtives et irréfléchies en violation des garanties constitutionnelles de la liberté individuelle, et de retarder les contacts entre le détenu et son avocat et l'exercice de son droit à un procès rapide. Elles ont affirmé en outre qu'une mise en détention légale présupposait que le suspect avait été, soit pris en flagrant délit, soit arrêté sur la base d'un mandat délivré après avoir interrogé à titre préliminaire le plaignant et ses témoins, et que la procédure judiciaire avait été déterminée à la satisfaction du juge concerné, afin qu'il ne soit pas nécessaire de garder des détenus pendant de longues périodes avant de les amener devant le tribunal compétent.

84. Les conséquences de ce décret exécutif sont étroitement liées à des décisions récentes de la Cour suprême sur les arrestations sans mandat, auxquelles il sera fait référence dans la section suivante de ce chapitre.

E. Rôle de la justice et décisions récentes de la Cour suprême qui pourraient concerner les disparitions

85. Le droit à la protection de l'habeas corpus est garanti par la Constitution des Philippines. La section 5 de l'article VIII de la Constitution stipule que : "La Cour suprême aura les prérogatives suivantes : 1) l'exercice d'une compétence initiale ... en ce qui concerne les pétitions ... d'habeas corpus". La suspension du privilège d'habeas corpus est une prérogative du Président en cas de violence illégale, d'invasion ou de rébellion. Cependant,

"La Cour suprême peut, sur la requête de tout citoyen, apprécier la mesure dans laquelle les bases factuelles justifient la proclamation de la loi martiale ou la suspension du privilège d'habeas corpus ou leur prolongation, et doit faire connaître sa décision à ce sujet dans les trente jours suivant le dépôt de ladite requête.

La proclamation de la loi martiale n'a pas pour effet de suspendre l'application de la Constitution, de suppléer au fonctionnement des tribunaux civils ou des assemblées législatives, de conférer aux organes et tribunaux militaires les compétences dévolues aux organes et tribunaux civils lorsque ces derniers peuvent fonctionner, ni de suspendre automatiquement le privilège d'habeas corpus.

La suspension du privilège d'habeas corpus ne s'applique qu'aux personnes officiellement accusées de sédition ou de délits inhérents ou directement liés à l'invasion.

Pendant la suspension du privilège d'habeas corpus, toute personne ainsi arrêtée ou détenue doit être inculpée par un magistrat dans un délai de trois jours, faute de quoi elle est mise en liberté." (Sect. 18, art. VII).

86. En ce qui concerne les tribunaux militaires, les membres du Groupe de travail ont été informés que la Cour suprême n'a pas de prérogatives de contrôle sur les cours martiales, qui ne font pas partie du système judiciaire. Les cours martiales relèvent directement du chef d'état major des forces armées, qui est l'autorité habilitée à réviser leurs décisions.

87. Des magistrats et des membres du Congrès, des avocats et des organisations non gouvernementales ont commenté largement le rôle de la justice dans des affaires de violation des droits de l'homme, en particulier de disparitions. Ils ont surtout parlé de l'efficacité de l'habeas corpus, des tendances reflétées par des décisions récentes de la Cour suprême en ce qui concerne l'arrestation sans mandat, et du rôle des tribunaux militaires et de l'impunité dans des affaires de violations sérieuses des droits de l'homme.

1. Arrestations sans mandat

88. Plusieurs particuliers et organisations que les membres du Groupe de travail ont rencontrés aux Philippines se sont déclarés préoccupés par des décisions récentes de la Cour suprême qui autorisent des mécanismes de détention plus larges, ce qui confère aux services chargés de l'application des lois une latitude accrue d'arrêter des personnes sans mandat d'une autorité judiciaire compétente.

89. Il a été affirmé que les procédures d'arrestation étaient fréquemment violées et que des personnes étaient souvent détenues pendant des périodes allant au-delà des limites légales autorisées, et aussi au secret. Le Comité de Tañada (voir par. 57) signale que, selon plusieurs témoins, de prétendues "maisons de sécurité" continuent à être utilisées par des agents du gouvernement pour interroger, torturer et détenir clandestinement des suspects. De l'expérience acquise par le Groupe de travail il ressort que ce genre d'endroits, en eux-mêmes, favorisent considérablement les disparitions. Selon d'autres interlocuteurs leur existence n'a jamais été prouvée.

90. La plupart des disparitions ayant été précédées par des arrestations effectuées par des militaires ou des forces de police ou autres qui relèvent du Ministre de la défense, y compris des unités de volontaires, la fréquence des arrestations sans mandat aggrave le risque de disparition. De plus, la détention pendant de longues périodes, pouvant aller jusqu'à des mois (bien au-delà du maximum de 36 heures autorisé par le Décret exécutif No 272) accroît également le risque de disparition, car certaines personnes dont la détention avait été initialement reconnue ont disparu et les agents qui en avaient la garde ont simplement déclaré qu'elles avaient été relâchées.

91. Toutes les organisations non gouvernementales se sont déclarées préoccupées par la décision de la Cour suprême, promulguée le 9 juillet 1990, qui autorise l'arrestation sans mandat sur un simple soupçon de participation à la rébellion ou à la subversion. Dans l'affaire Umil c. Ramos (GR No 81567), la Cour suprême a interprété la législation existante de telle sorte que n'importe qui peut être arrêté sans mandat d'un tribunal, s'il est soupçonné d'être un élément subversif ou rebelle. La base d'interprétation de cette conclusion est que la subversion et la rébellion sont des "délits persistants" qui permettent d'étendre l'application du motif de flagrant délit pour légitimer n'importe quelle arrestation; cela restreint dans la pratique le droit d'habeas corpus.

92. Deux opinions dissidentes formulées par des juges à la Cour suprême sur les mêmes affaires reflètent la préoccupation exprimée par des organisations non gouvernementales et des membres du Congrès. Dans ces deux opinions, il est affirmé que la décision en question de la Cour suprême justifie l'arrestation sans mandat de n'importe qui à n'importe quel moment, si les autorités déclarent que la personne a été placée sous surveillance parce que soupçonnée de délit; cela apparaît comme une doctrine dangereuse.

93. Des déclarations faites aux membres du Groupe de travail au cours de leur visite, il ressort que cette décision de la Cour suprême ôte tout contenu à l'exercice de la liberté de parole, d'expression, de presse et de réunion pacifique, ainsi qu'au droit de constituer des syndicats, des associations et des sociétés; celui qui exerce ces droits risque d'être soupçonné de participation à la rébellion ou à la subversion. Un aspect encore plus inquiétant de cette décision est qu'elle affaiblit la garantie de la présomption d'innocence, ce qui tend à créer parmi les responsables de l'application des lois un climat d'acceptation de tous leurs actes qui augmente ainsi le risque de disparitions. En fait, la décision pourrait être interprétée par des militaires, des agents de police, des membres des CAFGU ou des "vigilantes" comme une approbation tacite de leurs activités, aussi arbitraires ou illégales qu'elles puissent être.

94. Les membres du Groupe de travail ont également reçu des copies d'une autre décision de la Cour suprême, antérieure à celle précédemment mentionnée, qui entre dans le même schéma en ce qui concerne les arrestations sans mandat.

95. Dans l'affaire Guazon c. de Villa, la Cour suprême a examiné la question de la légalité des "zones-cibles" ou des "ratissages" dans lesquels les forces militaires et de police pénètrent dans une communauté urbaine, généralement au milieu de la nuit ou au petit matin, réveillent les gens et les font sortir de leur maison pour les amener dans un espace ouvert où un indicateur cagoulé désigne des personnes comme des éléments subversifs ou des rebelles. Ces personnes sont alors conduites dans des postes de police pour y être

interrogées sans aucun mandat. Dans l'affaire susmentionnée (GR No 80508), la Cour suprême, tout en admettant que certaines violations ont été effectivement commises au cours des ratissages, a déclaré que la police devait rendre sa présence visible dans les zones de troubles et qu'une démonstration de force était parfois nécessaire, à condition que les droits de la population soient protégés. Cependant, un des juges a déclaré, dans son opinion dissidente, que les ratissages relevaient du concept des "expéditions de pêche" stigmatisées par la loi, et que la Cour suprême réintroduisait la pratique des "zones" appliquée par le régime précédent sous la loi martiale.

96. Une ONG a déclaré que les décisions récentes de la Cour suprême, toutes promulguées dans une période de moins d'un an, constituaient une déclaration judiciaire de la loi martiale qui éliminait toutes les garanties constitutionnelles des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette suspension virtuelle des droits et des garanties était décidée, non par l'exécutif ou les militaires, mais par le tribunal le plus élevé, qui était censé assurer leur sauvegarde suprême.

97. Il résulte des décisions susmentionnées que l'ordonnance d'habeas corpus ne s'applique plus en cas d'arrestation illégale, ce qui une fois de plus aggrave le risque des disparitions.

2. Ordonnances d'habeas corpus

98. L'article 102 du Règlement révisé des tribunaux stipule que l'habeas corpus "s'étend à tous les cas de détention illégale dans lesquels quiconque est privé de sa liberté"; il peut être accordé par la Cour suprême ou la Cour d'appel ou un de leurs membres, à tout moment, et une fois accordé il est applicable partout aux Philippines. Une ordonnance d'habeas corpus peut également être émise par un tribunal de première instance ou par un juge de ce tribunal; dans ce cas, elle n'a d'effet que dans la subdivision judiciaire correspondante. Il ne peut y avoir d'ordonnance en faveur d'une personne privée de la liberté si elle est sous la garde d'un agent détenteur d'un mandat délivré par un tribunal ou un juge compétent, ou en vertu d'un jugement ou d'un ordre d'un tribunal compétent. Si la compétence est établie seulement après l'ordonnance, la personne ne sera pas relâchée en raison d'un vice quelconque dans le mandat, le jugement ou l'ordre donné.

99. A propos de l'habeas corpus en tant que recours en cas de violation des droits de l'homme, il a été affirmé que son efficacité avait été rare aux Philippines en tant que méthode pour retrouver des personnes manquantes. En général, beaucoup d'avocats étaient réticents à présenter des pétitions d'habeas corpus, peut-être par crainte de représailles, ou parce qu'ils doutaient de leur efficacité.

100. Les normes de procédure concernant les témoins d'arrestations et de disparitions exigeaient qu'un témoin oculaire signe une déclaration sous serment concernant l'incident, et prenne ensuite l'initiative de paraître devant un tribunal pour répéter sa déclaration. Même lorsqu'une déclaration sous serment a été faite devant un tribunal pour affirmer qu'une arrestation illégale ou une disparition se sont produites, l'affaire ne bénéficiait pas d'une priorité du tribunal. Les témoins hésitaient généralement à comparaître devant les tribunaux pour fournir des preuves, par crainte de représailles, étant donné qu'ils étaient souvent menacés, persécutés ou même assassinés par ceux qui étaient accusés d'avoir commis des violations graves des droits de l'homme. Il en était de même pour les membres de la famille et les avocats.

101. De plus les tribunaux semblaient se sentir impuissants devant des pétitions d'habeas corpus présentées en faveur de disparus. La Cour suprême elle-même a déclaré, à propos d'une pétition d'habeas corpus présentée en faveur de telles personnes, que :

"La Cour regrette de ne pouvoir donner satisfaction aux pétitionnaires. Elle n'est pas dépositaire de tous les recours et pour tous les griefs... (La Cour) ne juge pas les faits, et elle n'a ni les moyens ni les facilités nécessaires pour mener ce genre d'enquête sur le sort des disparus" (Dizon c. Eduardo, 158 SERA, 470, 488).

102. Il a été signalé que les autorités judiciaires ont en général tendance à partir de la "présomption que les déclarations des organes d'application des lois doivent être acceptées sans critique ni doute. Ces organes bénéficient d'une présomption de régularité" qui impose le fardeau de la preuve aux plaignants. Des pétitions d'habeas corpus ne peuvent aboutir que dans des affaires où des témoins sont en mesure d'identifier les coupables d'enlèvement, et disposés à le faire; les militaires peuvent aisément contrer ces pétitions, simplement en niant l'existence de la personne. Prouver qu'une personne est détenue illégalement est très difficile, en particulier parce que des témoins sont intimidés, et que les pétitionnaires manquent de ressources et d'accès à l'information.

103. Dans une affaire survenue en 1990, le tribunal de jugement régional a déclaré que, pour faire droit à la pétition, il fallait prouver que les victimes étaient gardées par les militaires, et que le témoignage du seul témoin à s'être présenté était insuffisant. Ce tribunal a également décidé que, la famille de la victime ayant porté plainte pour enlèvement contre la personne prétendument impliquée, l'action appropriée n'était plus une pétition d'habeas corpus, mais une plainte pénale. Il a été objecté que cette décision compromettait le but des pétitions d'habeas corpus.

104. Dans une autre affaire récente, celle de Maria Nonna Santa Clara et Angelina Llenaresas, le tribunal de jugement régional de Manille a soumis à la Cour suprême une décision en faveur des pétitionnaires. La Cour suprême aurait pu demander aux autorités militaires de rendre compte du sort de deux personnes disparues, mais elle a préféré renvoyer l'affaire à la Commission des droits de l'homme.

105. Dans certaines affaires où on pense qu'un disparu a été arrêté, la Cour suprême autorise à recevoir des preuves, soit un tribunal inférieur, soit un juge suppléant agissant comme délégué de la Cour; cependant cette procédure ne va pas au-delà de la présentation des preuves. La Cour suprême rejette généralement les pétitions d'habeas corpus sans exclure la présentation d'une autre pétition, ou elle renvoie la pétition à la Commission des droits de l'homme pour une enquête plus approfondie. Dans des cas exceptionnels seulement la Cour renvoie la pétition au Secrétaire à la Justice, en vue de poursuites pénales.

106. Il a également été affirmé que des retards n'étaient pas rares dans les décisions, chose tragique car dans le cas de disparitions il fallait au contraire accélérer l'examen des affaires pour assurer la sécurité de la victime. Dans les affaires de Maria Nonna Santa Clara et Angelina Llenaresas,

la Cour suprême a pris six mois pour décider que la Commission des droits de l'homme ferait une enquête. Pendant cette période une enquête aurait pu être faite sur le sort des deux femmes disparues, et leur sécurité aurait pu être préservée plus efficacement.

107. Plusieurs témoins ont déclaré qu'à la suite de décisions récentes de la Cour suprême, fondées parfois sur une jurisprudence antérieure du régime Marcos, l'efficacité des pétitions d'habeas corpus dans des affaires d'arrestation et de détention illégales avait été affaiblie à tel point qu'aujourd'hui l'habeas corpus n'apparaissait plus comme un recours juridique contre les disparitions.

3. La question de l'impunité

108. De nombreux témoins et membres de leurs familles ont affirmé que la plupart des disparitions étaient imputables à des individus appartenant à l'armée ou aux forces de police, aux CAFGU ou à des membres de groupes armés opérant avec l'acquiescement de responsables militaires locaux. Certains ont déclaré avoir été témoins de l'arrestation des personnes disparues, et d'autres avoir vu une personne disparue dans un camp de détention contrôlé par ces forces ou ces groupes. Dans plusieurs déclarations sous serment d'anciens détenus ou de témoins de l'arrestation ou de la détention de disparus, la participation de forces militaires, de police ou paramilitaires a été affirmée.

109. Des ONG et des particuliers ont déclaré que, si les preuves d'une telle responsabilité abondaient, seuls quelques militaires ou agents de police avaient été jugés coupables de délits de violation des droits de l'homme. En fait seuls des membres de ces forces ayant un rang peu élevé étaient sanctionnés exceptionnellement. Aucun officier supérieur n'avait jamais été jugé coupable d'un délit grave commis sous la présente administration.

110. Selon les mêmes sources, le décret présidentiel No 1850 empêchait que des militaires soient traduits devant la justice sous l'accusation de violations des droits de l'homme, parce qu'il les exemptait de poursuites devant les tribunaux civils, quel que soit le délit.

111. Selon des affirmations d'ONG et de particuliers les tribunaux militaires manifestaient une clémence injustifiable à l'égard des délits commis dans le cadre d'activités anti-insurrectionnelles, même s'ils constituaient des violations très graves des droits de l'homme. Dans le contexte de la notion de "guerre totale" anti-insurrectionnelle, ces activités s'étendaient à une large gamme d'opérations militaires : contrôles; ratissages et arrestations; détention ou persécution de personnes considérées par les militaires comme des partisans de groupes insurgés, tels que des syndiqués, des membres d'organisations religieuses, humanitaires ou de défense des droits de l'homme, des avocats ou des témoins cités dans des plaintes pour violations des droits de l'homme, etc.

112. Des avocats ont déclaré ne pas estimer que justice puisse être rendue par un tribunal militaire; certains déclinaient toute participation parce qu'ils estimaient que déployer leurs efforts et risquer leur vie dans de telles circonstances ne valait pas la peine.

113. Dans les affaires de disparitions, les forces ou les individus responsables étaient souvent identifiés. Cependant les autorités militaires niaient la détention, tandis que les témoins de l'arrestation ou de la détention étaient tracassés ou même menacés de mort. Dans de telles circonstances les témoins ne se présentaient pas devant les cours martiales, et les poursuites contre les responsables constituaient seulement un recours théorique. Dans des affaires exceptionnelles où les preuves abondaient (souvent en raison de leur gravité et de mises en cause publiques dans la presse) les cours martiales acquittaient les responsables identifiés.

114. Les renseignements reçus du Ministre de la défense sur le statut des plaintes pour violations des droits de l'homme soumises aux forces armées indiquent que, sur 68 affaires classées au 15 janvier 1990, 15 ont été déclarées sans fondement, 10 ont été classées faute de preuves, 10 ont été classées faute de détermination à engager des poursuites, quatre ont été arrangées à l'amiable, six ont été retirées à cause du décès du défendeur et deux sont restées controversées et académiques; de plus, dans trois affaires le plaignant a fait une déclaration sous serment de retrait de la plainte; dans huit affaires des personnes ont été radiées; dans trois autres des personnes ont été rétrogradées; dans une la personne a fait l'objet d'un blâme administratif et dans sept affaires il y a eu acquittement.

III. LE PHENOMENE DES DISPARITIONS

115. Deux cent trente et un cas de disparitions se seraient produits dans la période 1975-1980. Les victimes seraient notamment des paysans, des étudiants, des juristes, des journalistes et des économistes. Les arrestations ont été faites par des hommes armés appartenant à une organisation militaire ou à une unité de police identifiée telles que la Philippine Constabulary (PC) (Gendarmerie philippine), la Central Intelligence Unit (CSU) (Unité centrale de renseignements), la police militaire (MIG), l'Integrated National Police (INP) (Police nationale intégrée), l'Advanced Commando Post (ACP) (Commando avancé) et d'autres organisations. Dans certains cas, les arrestations ont été attribuées à des "militaires", des "policiers", des "soldats" ou des "troupes gouvernementales".

116. Le nombre des disparitions est passé de 42 en 1982 à 145 en 1983; en 1984 et 1985, on a enregistré au total 158 et 189 disparitions respectivement.

117. En 1984, les abus commis par les pouvoirs publics visaient des paysans, des ouvriers, des minorités culturelles, le prolétariat urbain, des étudiants, certains milieux ecclésiastiques critiques du gouvernement, des journalistes et des avocats.

118. En 1985, on a enregistré en outre la détention puis la disparition de syndicalistes, de membres de groupes religieux, de travailleurs sociaux et de défenseurs des droits de l'homme. Parmi ces derniers, on signale le cas de personnes disparues associées au Task Force Detainees of the Philippines (TFDP) (Groupe d'étude sur les détenus des Philippines).

119. Les disparitions signalées depuis 1986 concernent généralement des jeunes hommes des zones rurales ou urbaines, décrits comme étant affiliés à des organisations légalement constituées d'étudiants, d'ouvriers, religieuses, politiques ou de défense des droits de l'homme que les autorités militaires disent servir de paravent au Parti communiste des Philippines (PCP) proscrit

et à son bras armé, la Nouvelle armée du peuple (NAP). Parmi les groupes les plus visés figurent la New National Alliance (Nouvelle alliance nationale), Kilusang Mayo Uno (KMU) (Mouvement de travailleurs du 1er mai), KADENA (Jeunesse pour la démocratie et le nationalisme) et la National Federation of Sugar Workers-Food and General Trade (NFSW-FGT) (Fédération nationale des travailleurs du sucre - Alimentation et commerce général). Les principales forces considérées comme responsables étaient les Forces intérieures de défense civile (Civilian Home Defence Force - CHDF), différents bataillons d'infanterie, des hommes en civil supposés appartenir aux organisations suivantes : Western Police District (WPD) (District de police occidental), Gendarmerie philippine, Alsa Masa ("Masses, levez-vous" - groupe paramilitaire qui participerait activement aux opérations de l'armée contre la NPA dans la zone de Buenavista, Aguasan del Norte), Forces armées des Philippines, Capital Regional Command (Commandement régional de la capitale - CAFGU) et Groupe des renseignements militaires (MIG).

A. Cas de disparition figurant dans les dossiers du Groupe de travail

120. Pendant son séjour aux Philippines, le Groupe de travail a reçu des renseignements émanant de parents ou d'organisations de familles de personnes disparues, d'organisations de défense des droits de l'homme et de juristes. On lui a remis des témoignages écrits et des rapports sur les cas dont il était saisi pour la première fois et un complément d'information sur les cas soumis dans le passé. Le nombre total des cas en suspens communiqués par le Groupe au Gouvernement philippin au moment de l'achèvement du présent rapport était de 497, sur un total de 595 cas communiqués.

1. Statistiques, analyse et description

121. Depuis sa création en 1980, le Groupe de travail a reçu des rapports et des renseignements sur les disparitions forcées ou involontaires provenant d'organisations non gouvernementales locales, d'ONG à l'étranger et de particuliers, généralement parents des personnes signalées comme disparues.

122. Les chiffres des dossiers du Groupe de travail sont ventilés en fonction des cas dont il a saisi le Gouvernement philippin (voir graphique).

123. Les disparitions se produisent à peu près partout dans le pays, encore que certaines provinces soient plus touchées que d'autres. Ainsi, on a constaté que 91 cas signalés s'étaient produits à Luçon, 167 à Mindanao, 27 au Negros Occidental et 8 à Bulacan. Pour les autres provinces, les chiffres sont plus faibles.

124. Il semblerait que les disparitions interviennent aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale. On a constaté 28 cas à Manille, 33 à Bulanao, 11 à Sitio Bongsaran, 8 à Gagaputan, 7 à Marcopa, 7 à Santa Ana et 9 à Butuan. Pour ce qui est des circonstances des arrestations, 122 se sont produites dans un lieu public, 42 à domicile, 25 au domicile d'amis ou de parents et 8 dans les locaux de la police ou de l'armée. Pour les autres cas, aucune précision n'est donnée.

125. Du point de vue de la profession, les personnes disparues - des hommes de 21 à 50 ans pour la plupart - appartiennent à différentes couches sociales : travailleurs agricoles et manuels, agriculteurs, étudiants, juristes, journalistes, économistes, domestiques, prolétaires urbains, travailleurs de groupes religieux, etc. Pour une année donnée, 1985, les cas de disparition signalés concernaient surtout des syndicalistes, des groupes religieux, des travailleurs sociaux et des défenseurs des droits de l'homme. Les années 1986 à 1990 ont vu l'arrestation, suivie de la disparition, d'étudiants et d'adhérents d'organisations syndicales, sociales et de défense des droits de l'homme qualifiées de "paravents" du Parti communiste des Philippines, interdit (voir par. 119 ci-dessus).

126. En ce qui concerne les responsables des disparitions, le Groupe a relevé les éléments suivants :

<u>Forces responsables</u>	<u>Nombre de cas</u>
Forces armées	226
Police	16
Forces paramilitaires	14
Agents en civil	62
Milice civile	66
Alsa Masa	12
CAFGU	16
Gendarmerie	76
Différents bataillons d'infanterie	150

127. Le Groupe de travail a reçu aussi des rapports faisant état de disparitions dont les auteurs étaient identifiés comme appartenant à des sectes religieuses fanatiques telles que les Greenans, les Pulahans, les Putians et les Itumans, qui habitent des zones reculées de l'intérieur du pays et sont normalement armées de bolos (machettes).

2. Protection des témoins et recours dont disposent les familles des personnes disparues

128. Les membres de la mission ont entendu des parents de disparus et des témoins d'arrestations qui exprimaient leur réticence à dénoncer des cas ou à témoigner devant les tribunaux, par peur des représailles dont les témoins sont souvent l'objet.

129. Certaines ONG ont communiqué au Groupe de travail des propositions concernant l'application d'un programme de protection des témoins, par exemple les suivantes :

a) Transfert par la Cour suprême des procédures d'habeas corpus devant les instances judiciaires d'une autre ville ou d'une autre région pour protéger les témoins, les parents, les avocats et même les juges contre les manoeuvres d'intimidation;

b) Les activités de la Commission des droits de l'homme devraient être axées sur la protection des témoins et des parents; la Commission devrait examiner les rapports faisant état de menaces et de persécutions;

c) Des mesures disciplinaires doivent être prises contre le personnel militaire qui serait impliqué directement dans une disparition.

130. Le Groupe de travail a noté que la plupart des recours dont disposent les familles des disparus étaient rendus inopérants par certains obstacles.

131. En théorie, les familles peuvent porter plainte contre les officiers ou agents soupçonnés d'avoir causé une disparition involontaire. En réalité, ce recours n'est pas facile à appliquer, à cause a) du décret présidentiel No 1850, tel qu'il a été modifié, b) d'autres considérations pratiques.

132. Indépendamment du décret présidentiel No 1850, les familles des disparus éprouveraient des difficultés à déposer une plainte pénale contre les coupables présumés. En effet, il est souvent malaisé d'établir l'identité des officiers, soldats ou agents impliqués dans une disparition. Les services de l'armée ne donnent pas volontiers de renseignements qui pourraient aboutir à une enquête en règle sur une disparition. En outre, les témoins hésitent à témoigner, par crainte des représailles.

133. Les familles des disparus peuvent aussi intenter un procès civil en dommages et intérêts, pour autant a) que les coupables aient été identifiés, b) qu'il y ait des témoins et des preuves. Néanmoins, les familles ne sont guère enclines à utiliser ce moyen, à cause des dépenses qu'il entraîne.

134. Les familles peuvent déposer une plainte administrative devant des instances comme la National Police Commission (Commission de la police nationale) dans les cas impliquant des policiers et l'Office of the Inspector General (Inspection générale) dans les cas impliquant des militaires. Toutefois, les policiers et soldats ont plus de chance d'influencer la procédure à ces échelons et les témoins craignent plus de témoigner dans ce genre de procédure. Il est rare qu'elle aboutisse au limogeage des coupables.

135. Les familles des disparus peuvent aussi porter plainte devant la Commission des droits de l'homme et elles peuvent demander l'aide du Comité des droits de l'homme de la Présidence. Toutefois, aucun de ces deux organes n'a le pouvoir d'engager des poursuites ni de faire appliquer la loi.

**B. Organisations non gouvernementales de défense
des droits de l'homme aux Philippines**

136. Les membres du Groupe de travail ont rencontré plusieurs représentants des milieux de défense des droits de l'homme sous les auspices de la Philippine Alliance for Human Rights Advocates (PAHRA) (Alliance philippine des défenseurs des droits de l'homme). Ils ont aussi entendu des parents de disparus et des témoins d'incidents, sous les auspices des organisations suivantes : Alyansa ng Mamamayan Para sa Pantaong Karapatan (ALMMA - Alliance des citoyens pour les droits de l'homme), Families of Victims of Involuntary Disappearances (FIND) (Familles des victimes de disparitions involontaires), Task Force Detainees-National (TFD-National) (Groupe d'étude sur les détenus), Task Force Detainees-National Capital Region (TFD-NCR) (Groupe d'étude sur les détenus - Région de la capitale), Human Rights Alliance in Negros (HRAN) (Alliance pour les droits de l'homme à Negros), National Federation of Sugar Workers-Food and General Trade (NFSW-FGT) (Fédération nationale des travailleurs du sucre - Alimentation et commerce général) et Kilusang Mayo Uno (KMU). Ils ont rencontré aussi des membres du Regional Council on Human Rights (Conseil régional des droits de l'homme), du Free Legal Assistance Group (FLAG) (Groupe d'aide judiciaire gratuite) et de la Protestant Lawyers League of the Philippines (Ligue des juristes protestants des Philippines).

137. Certaines des organisations disent avoir été traitées de "rouges" dès le début, pendant la dictature de Marcos, tendance qui s'est poursuivie sous le nouveau régime. Pour cette raison, beaucoup de militants de la cause des droits de l'homme ont été arrêtés, torturés, liquidés (exécutés sommairement) et beaucoup ont disparu. La persistance du phénomène sous un gouvernement démocratique préoccupe vivement les ONG.

138. Comme il est dit dans le rapport de M. Tañada, "l'exemple le plus frappant d'insécurité des membres des ONG est celui des meurtres et disparitions incessants de syndicalistes et d'avocats spécialisés dans les droits de l'homme", d'après l'organisation Task Force Detainees of the Philippines (TFDP), ceux-ci "sont devenus une espèce menacée". La TFDP a signalé le meurtre de six avocats appartenant au KMU, et au Groupe d'aide judiciaire gratuite, dans différentes régions et à Bayan, nombre qui est apparemment plus élevé que pour toute la période Marcos.

139. La crainte des ONG concernant la menace que le fait d'être traitées de "rouges" constitue pour leur sécurité est illustrée par un incident qui concerne l'Eglise catholique. Le 11 juillet 1989, la Conférence des évêques catholiques des Philippines (CBCP) a publié une déclaration sur la définition des violations des droits de l'homme. Dans ce texte, la CBCP a déploré la "façon dont il est rendu compte des abus contre les droits de l'homme", et évoqué les "manipulations auxquelles donnent lieu les violations", en particulier "la réprobation dont un bloc politique fait étalage envers les violations des droits de l'homme, en les montant en épingle, ... à seule fin de ternir l'image politique de l'autre bloc". La Conférence a poursuivi en ces termes :

"Depuis trois ans, nous avons pu constater maintes fois ce genre de traitement des violations des droits de l'homme dans des rapports partiels sur ces violations; trop souvent, les crimes de l'armée régulière sont exagérément grossis alors que des crimes analogues de la Nouvelle armée du peuple (NAP) sont, soit passés sous silence, soit minimisés ou justifiés... C'est pourquoi nous sommes portés à considérer avec circonspection les groupes pacifistes ou les conseils pacifistes qui surveillent les agressions belliqueuses d'une seule partie au conflit qui fait rage dans le pays, mais qui ferment les yeux sur la violence perpétrée par le groupe dont ils sont 'sympathisants'."

L'organisation PAHRA a répondu que "comme il fallait s'y attendre, cette déclaration dénote une certaine propension à crier aux "rouges" et qu'elle comporte à l'encontre des groupes de défense des droits de l'homme l'accusation manifeste de procommunisme. Pourtant, les auteurs du document se gardent bien de désigner nommément tel ou tel groupe". [...] "Quoi qu'il en soit, les conséquences de l'accusation de gauchisme qui préoccupent le plus [PAHRA] sont doubles : leurs effets sur ceux qui militent pour les droits de l'homme et leurs effets sur le mouvement de défense des droits de l'homme lui-même". D'après la PAHRA, "le fait que ces militants soient traités officiellement par la CBCP de sympathisants communistes expose leur vie à un danger plus grand encore que celui qui les menace habituellement". Le cardinal Sin a confirmé directement aux membres de la mission que la déclaration de la CBCP correspondait toujours à la position de l'Eglise.

140. A Bacolod, au Negros occidental, le Groupe de travail a appris que des prêtres auraient été traités de communistes dans des tracts distribués, semble-t-il, par les militaires.

141. Des craintes ont été exprimées concernant le fait que certains membres des organisations visées ont été inscrits sur "le plan de bataille" des militaires, de sorte qu'ils ont été tués, arrêtés ou enlevés sans avoir la possibilité de répondre à l'allégation de rébellion ou de connivence avec les rebelles.

C. Réunions avec des officiels

142. Comme il est dit plus haut (par. 4), les membres du Groupe de travail ont eu l'occasion au cours de leur séjour aux Philippines de rencontrer les plus hautes autorités de l'Etat.

143. Les paragraphes qui vont suivre donnent un compte rendu succinct des entretiens que le Groupe a eu avec ces personnalités, qui lui ont donné une information détaillée sur différents aspects structurels et institutionnels touchant les disparitions. Un certain nombre d'observations majeures faites aux membres du Groupe de travail par les plus hauts dignitaires de l'Etat sont consignées dans d'autres parties du rapport, où leur importance, replacée dans le contexte qui convient, sera mieux comprise. Cela vaut particulièrement pour les explications du Ministre de l'administration locale, du Ministre de la justice, du chef de la Gendarmerie et du Directeur général de la Police nationale intégrée, du Général commandant de région et Directeur de la police du Grand Manille et du Directeur de cabinet du Commissaire à la paix.

144. La Présidente de la République a accordé au Groupe de travail une audience dont celui-ci lui est vivement reconnaissant. Elle a souligné que son gouvernement était attaché au respect des droits de l'homme, politique dont témoignait l'esprit d'ouverture avec lequel il accueillait les missions d'enquête sur les droits de l'homme. Elle a déclaré que la société philippine était une société bilatérale qui n'avait rien à cacher. Malheureusement, le pays avait des problèmes graves de pauvreté, d'injustice et de violence qui étaient à l'origine de problèmes politiques comme le conflit insurrectionnel.

145. D'après la Présidente, un moyen de s'attaquer à la pauvreté était de mettre en oeuvre des projets de développement dans les zones sans conflit; la Présidente a d'ailleurs invité les membres du Groupe de travail à visiter une de ces zones. Malheureusement, le Groupe n'a pas pu effectuer cette visite, faute de temps.

1. Ministère de la défense nationale

146. Au cours d'une réunion avec le Vice-Ministre de la défense, le Vice-Ministre de l'armée de réserve, le chef d'état-major adjoint pour les opérations civiles et militaires, le chef de la Gendarmerie et un procureur militaire, le Groupe de travail a reçu des informations sur la situation de violence qui règne aux Philippines. Cette violence est attribuée à la pauvreté, à la répartition inégale des richesses, à l'injustice et à la corruption de l'administration. Dans ces conditions, la nouvelle armée du peuple (NAP) essayait de couvrir la population qu'elle était le véritable représentant du peuple philippin. Les militaires ont fait observer que les forces armées étaient chargées par la Constitution "de maintenir l'ordre et l'intégrité de la nation". Le refus par le NRP de reconnaître la Constitution prouvait qu'elle n'était pas désignée à négocier.

147. Les membres du Groupe de travail ont été informés que la "stratégie tous azimuts" lancée par les pouvoirs publics pour lutter contre l'insurrection comprenait non seulement un volet militaire, mais aussi une action civile, économique et politique. La "guerre totale" était une idée des médias, et non du gouvernement; elle découlait d'une déclaration de la présidente Aquino qui avait annoncé en 1980 son intention d'utiliser "tous les pouvoirs de l'Etat" pour combattre la rébellion.

148. En ce qui concerne les disparitions, le Groupe de travail a été informé que les cas signalés aux forces armées étaient toujours soumis à une enquête donnant lieu à une double action : d'une part des mesures étaient prises pour retrouver la trace des personnes disparues; d'autre part des poursuites pénales et administratives étaient engagées. Ainsi qu'il est indiqué dans la pochette d'information établie par le Ministère de la défense nationale à l'intention du Groupe, l'armée agissait conformément à la définition de la violation des droits de l'homme énoncée dans la Constitution, qui s'appliquait aux violations commises aussi bien par les rebelles que par les forces gouvernementales; au contraire, les "défenseurs des droits de l'homme - individus et groupes - font valoir qu'ils souscrivent à un principe qui, selon eux, est bien établi dans les milieux internationaux," et "dont l'Organisation des Nations Unies s'inspire".

149. La pochette d'information fait ressortir spécialement des cas de fausses disparitions dont la Commission des droits de l'homme est saisie. D'après ce rapport, "la Commission vérifie sans cesse la véracité d'une foule d'autres cas analogues qui peuvent se révéler n'être que de simples allégations non étayées par le moindre élément de preuve, allégations formulées par des éléments hostiles et visant à discréditer l'AFP et, en définitive, le Gouvernement philippin".

150. Les forces armées ont dit clairement qu'elles entendaient bien punir tout abus ou violation des droits de l'homme commis par les militaires. Dans un mémorandum de décembre 1988 adressé par le Ministre de la défense nationale au chef d'état-major de l'AFP concernant : "Le respect des droits de l'homme et l'amélioration de la discipline dans les AFP", le Ministre a réitéré

"la directive, promulguée de longue date par ses services, de prendre les mesures énergiques qui s'imposent pour épurer et punir, si une enquête en bonne et due forme le justifie, non seulement le personnel militaire qui commet directement les actes dénoncés, mais aussi, et avec une égale rigueur, les officiers qui favorisent ces abus en classant les affaires de façon sommaire, en intimidant les plaignants et leurs témoins, en 'étouffant' les incidents, en s'abstenant de les signaler à leurs supérieurs et/ou en s'abstenant tout simplement de donner suite à une plainte".

Le Ministre a souligné l'instruction selon laquelle :

"L'officier commandant d'un militaire fautif sera lui aussi tenu pour responsable, soit pour conduite indigne d'un officier, soit pour complicité dans les cas où il refuse d'agir, temporise ou se rend complice de toute autre façon des méfaits d'un subordonné qui fait l'objet d'une plainte recevable. Il va de soi que toutes les garanties prévues par loi seront observées afin de protéger des officiers innocents contre toute vexation".

2. Comité présidentiel des droits de l'homme

151. Les membres du Groupe de travail ont eu l'occasion d'assister à la réunion mensuelle du Comité, que le Ministre de la justice a décidé d'activer en janvier 1990. Ainsi qu'il a été dit au cours de la réunion, cet organe est né de la préoccupation du gouvernement devant le phénomène des disparitions. Toutefois, la définition des disparitions du Comité diffère à la fois de celle des ONG et de celle du gouvernement. D'après ce dernier, conformément à la définition des droits de l'homme qui figure dans la Constitution des Philippines, le gouvernement n'est pas seul susceptible d'être tenu pour responsable des violations; plusieurs groupes armés peuvent l'être aussi. Les ONG, en revanche, s'en tiennent strictement à la définition internationale de la disparition. Au cours de la réunion, on s'est mis d'accord sur une définition englobant les violations des droits de l'homme commises par les deux parties au conflit. Les ONG ont dit qu'elles acceptaient d'incorporer dans la définition les actes commis par des groupes rebelles, afin de parvenir à un accord opérationnel, mais qu'elles continueraient à appliquer la définition internationale, car les violations commises par des forces non gouvernementales étaient des abus qui devaient être corrigés par les institutions nationales compétentes et par le gouvernement du pays intéressé.

3. Commission des droits de l'homme

152. Le Groupe de travail a rencontré quatre membres de la Commission qui lui ont expliqué les activités de cette dernière en matière de disparitions, activités menées par une équipe d'action rapide (Quick Reaction Team) (QRT) et une équipe spéciale sur les disparitions. La Commission avait dans chacune des 12 régions deux inspecteurs spéciaux enquêtant uniquement sur les disparitions. Ces inspecteurs avaient pu faire des recherches sur 83 des 400 cas dont la Commission était saisie. Certaines de ces recherches avaient été infructueuses, soit qu'il n'y ait pas de témoin, soit que la famille des disparus se soit découragée ou finalement résignée à l'idée que leur parent était peut-être déjà mort. Dans certains cas, les enquêteurs de la Commission n'avaient pas pu trouver les parents du disparu. Malgré la médiocrité des résultats obtenus, la Commission s'était occupée tout particulièrement des disparitions. Elle avait créé sa propre équipe de médecins légistes; en outre, elle avait un groupe multisectoriel composé du Medical Action Group (MAG) (Groupe d'action médicale), de la PAHRA, du National Bureau of Investigation (NEI) (Bureau national d'enquête) doté d'un laboratoire entièrement équipé, et d'anthropologues de l'Université des Philippines. Le rôle de l'équipe et du groupe était d'identifier les corps découverts ensevelis; s'il s'avérait qu'il s'agissait de personnes disparues, le fait était consigné dans un rapport. Le processus d'identification était laborieux lorsque les crimes avaient été commis longtemps auparavant, sous le régime de Marcos.

153. Le principal obstacle auquel la Commission se heurtait était le manque de crédits. Pour organiser des campagnes d'information ou, comme on l'avait proposé, pour étudier à fond les cas et les circonstances des disparitions, comme on l'avait fait en Argentine, elle avait besoin de fonds.

154. Récemment, un certain nombre de cas avaient fait l'objet d'une intervention de la QRT. Dès qu'une disparition était signalée, le Directeur des enquêtes envoyait l'équipe d'investigation sur le terrain. La présence de cette équipe sur place était très importante, car la disparition commençait généralement par une arrestation. Si la détention se prolongeait et si personne n'intervenait, la victime risquait bien de disparaître. Grâce à la présence de l'équipe, l'autorité ou la personne intéressée savait que l'arrestation était connue et que l'on cherchait à protéger le détenu.

155. Une autre question importante était le moyen d'assurer la libération des détenus. La Commission avait constaté qu'une personne arrêtée par une autorité légale était invariablement libérée, mais il arrivait souvent que le corps du détenu était découvert dans un autre lieu au bout d'un ou deux jours ou bien n'était pas découvert du tout; il y avait alors disparition. La Commission entendait établir des procédures de libération des détenus qui indiqueraient clairement qui était responsable de la libération et à qui le détenu devait être remis (un parent, un représentant de la loi ou la Commission des droits de l'homme), afin que les forces officielles sous la garde desquelles le détenu avait été maintenu ne pussent pas nier la responsabilité de la disparition.

IV. OBSERVATIONS FINALES

156. Dans une situation politique tendue, exacerbée par la crise du Golfe, deux membres du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires se sont rendus aux Philippines au cours de la période étudiée. Ils sont reconnaissants au gouvernement de la Présidente Corazón Aquino non seulement pour son invitation, mais aussi pour la coopération chaleureuse que le Groupe a reçue pendant sa mission. Outre le Groupe de travail, le Rapporteur spécial sur la torture s'est rendu aussi dans le pays, ainsi que différentes organisations non gouvernementales, et plusieurs rapports ont été publiés récemment.

157. Un enchaînement de circonstances désormais classique aboutit au phénomène de la disparition. Le point de départ est la pauvreté et l'injustice sociale. La persistance de cette situation suscite tôt ou tard une opposition organisée. Le maintien des inégalités fait naître l'insurrection, tandis que la subversion aboutit à la militarisation et à la répression. En règle générale, la lutte contre l'insurrection débouche sur des violations des droits de l'homme; l'opposition armée intensifie à son tour la terreur. Bientôt, le pays tout entier est entraîné dans l'escalade de la violence, à laquelle il est toujours difficile d'échapper; les Philippines ne font pas exception à la règle.

158. Comme cela est expliqué au chapitre I, la Nouvelle armée du peuple, favorisée par un malaise social durable, particulièrement à propos de la propriété des terres, a lancé une campagne de violence qui, depuis 20 ans, a coûté très cher, tant en vies humaines qu'en pertes économiques. D'après des sources officieuses, des escadrons urbains "sparrow units" appartenant à la NAP ont tué plus de 60 policiers et soldats à Manille dans la seule année 1989. D'après des sources militaires, entre janvier et mai 1990, la NAP a tué 110 membres des forces militaires ou paramilitaires, 25 gendarmes et 26 policiers dans l'ensemble du pays. Le nombre des civils victimes de la NAP est généralement considéré comme supérieur à ..., tandis que le nombre

des pertes dans l'armée et la police serait d'au moins ... Pour les quatre dernières années seulement, plus de ... membres des forces de l'ordre sont morts par suite d'actes subversifs.

159. Immédiatement après avoir pris le pouvoir, le président Marcos a réagi par une militarisation massive, portant les forces armées à leur effectif actuel, et par une répression violente. Le Groupe de travail a dit à maintes reprises avoir constaté que les disparitions étaient considérées comme un moyen commode de réprimer l'opposition et d'étouffer la dissidence. Là encore, les Philippines ne font pas exception à la règle. De toute évidence, les disparitions étaient un des moyens favoris du régime de Marcos pour combattre l'agitation sociale, armée ou non. D'ailleurs, les chiffres parlent d'eux-mêmes : d'après les données dont le Groupe de travail dispose, 426 personnes ont disparu pendant que Ferdinand Marcos était au pouvoir, mais des groupes bien informés de défense des droits de l'homme estiment en réalité qu'il faut en compter 882.

160. Analyser les rouages de la situation des disparitions jusqu'en 1986 ne présenterait guère qu'un intérêt purement historique, mais le gouvernement actuel a des leçons à apprendre des révélations concernant ce qui s'est passé avant son arrivée au pouvoir. D'ailleurs, il a la tâche redoutable de faire la lumière sur tous les cas de disparition.

161. Les disparitions continuent sous le régime actuel, malgré une politique de grande envergure visant à promouvoir et protéger les droits de l'homme. Depuis 1986, cette politique a amené à introduire dans la Constitution un catalogue impeccable des droits de l'homme, à la ratification par les Philippines des instruments les plus importants concernant les droits de l'homme, à la création d'une Commission nationale des droits de l'homme et d'un Comité présidentiel des droits de l'homme. En outre, des programmes de formation sur la question ont été instaurés à l'intention de l'armée et de la police. Parallèlement, la Présidente a créé un Commissariat à la paix tout en prenant des mesures pour désamorcer la violence politique par le dialogue et la concertation et pour réinsérer les rebelles dans la vie normale, initiative qui s'est déjà révélée extrêmement payante.

162. La situation des Philippines n'est pas enviable, car le pays est accablé par une foule de problèmes : une économie lourdement hypothéquée, la montée en flèche du prix du pétrole, la croissance démographique et le chômage, aggravés récemment par le retour des rapatriés du Golfe. En outre, depuis quelques années, il s'est créé un climat de tension politique concrétisé par des tentatives répétées de coups d'Etat. Pendant ce temps, les forces rebelles, bien que sensiblement amoindries, continuent à faire des ravages dans les campagnes comme dans la capitale. Un pareil climat n'est guère propice à la protection des droits de l'homme, et des violations graves continuent à se produire. Le nombre total des disparitions depuis 1986 s'établit désormais à 169 pour l'ensemble du pays et le graphique joint montre une augmentation alarmante. Dans la seule année 1990, le Groupe a mené plus de 37 missions d'urgence. A noter d'ailleurs que les données du Groupe ne rendent probablement pas compte de l'ampleur véritable de la situation qui, selon des sources bien informées, serait beaucoup plus grave.

163. On peut se demander pourquoi il y a toujours des disparitions. De l'avis du Groupe de travail, on peut identifier au moins trois facteurs qui se renforcent mutuellement. Il semblerait que le gouvernement maîtrise mieux certains facteurs que d'autres. Premièrement, les pouvoirs d'arrestation ont été élargis : les forces armées, la police nationale, les forces de défense civile (CAFGU) ainsi que les volontaires civils peuvent tous appréhender un suspect. Deuxièmement, les arrestations en général ont été facilitées par des décisions récentes de la Cour suprême qui ont provoqué, de manière compréhensible, la colère de nombreux observateurs des droits de l'homme aux Philippines et à l'étranger. La Cour a déclaré en substance que la rébellion, la subversion et les délits connexes étaient des "crimes permanents" - ce qui veut dire que leurs auteurs sont en permanence en flagrant délit - et qu'il n'était pas nécessaire d'avoir un mandat des tribunaux pour arrêter les personnes soupçonnées de ces crimes, une simple présomption étant suffisante (voir par. 91). Troisièmement, le cercle des victimes potentielles d'arrestations s'est élargi à cause d'une pratique répandue dans les milieux militaires qui consiste, dans le langage populaire, à étiqueter comme "rouge" : des listes circulent qui décrivent des organisations non gouvernementales de tendances diverses, y compris des syndicats, comme étant des "organisations-paravents" du Parti communiste des Philippines, interdit. En outre, le même soupçon peut être porté contre tout individu qui critique la politique du gouvernement, et plus précisément les forces armées.

164. Lorsqu'un grand nombre de gens peut arrêter un grand nombre d'autres gens pour des délits qui sont à peine définis, sur un simple soupçon à connotation politique, les abus sont presque inévitables. Aux Philippines, le problème est aggravé par la longueur du laps de temps qui s'écoule entre l'arrestation et les réquisitions, laps de temps qui dépasse quelquefois de loin les prescriptions légales (prescriptions assouplies, incidemment, par le gouvernement actuel). Dans ces conditions, il est difficile de faire le départ entre une arrestation véritablement légale et une arrestation simplement légitime. Il y a risque de disparition et de violations concomitantes comme la torture et l'assassinat. D'autres droits de l'homme sont mis à mal, notamment la liberté de la presse et les droits syndicaux, malgré l'adhésion du gouvernement au principe de la liberté totale dans ces domaines.

165. Le pouvoir quasi autonome des militaires, décrit par une presse d'une franchise sans concession, est un autre facteur qui influe sur l'incidence des disparitions. Bien que le gouvernement affirme que le nombre d'éléments subversifs a diminué radicalement grâce à sa politique, les effectifs des forces armées et de la police sont restés à peu près les mêmes qu'au temps de Marcos. En outre, l'armée est renforcée par un corps de défense civile, les CAFGU, qui compteront bientôt plus de 100 000 hommes. Les observateurs mettent en doute la nécessité de maintenir les effectifs à ce niveau. Le phénomène est d'autant plus inquiétant que, d'après ce qu'il a constaté, le Groupe est bien forcé de conclure que la plupart des disparitions sont imputables à l'armée, à la police et aux groupes de "vigilantes". Sous le régime actuel, il convient d'y ajouter les CAFGU et, dans une mesure moindre, les groupes de volontaires civils.

166. L'impunité est incontestablement un facteur contribuant. Malheureusement, les membres de la mission n'ont guère été impressionnés par le modus operandi de la justice militaire. Etant donné les témoignages écrasants prouvant l'implication de membres des forces de l'ordre dans les disparitions et autres

abus des droits de l'homme, le nombre des condamnations est étonnamment faible. Or l'impunité entretient le mépris de la loi. Les militaires, les policiers, les CAFGU ou les "vigilantes" - encouragés, comme certains observateurs le craignent, par les décisions de la Cour suprême susmentionnées - peuvent agir de façon encore plus irresponsable lorsqu'ils ne sont pas susceptibles d'être traduits en justice. Bien entendu, l'inverse est vrai aussi : les mouvements subversifs, pour leur part, peuvent devenir encore plus audacieux si leurs actes de violence peuvent se répéter impunément.

167. L'habeas corpus est un des outils les plus puissants permettant de déterminer le sort d'une personne disparue ou le lieu où elle se trouve; il peut aider aussi à contenir le phénomène des disparitions per se. Ce recours existe en tant que procédure dans la loi philippine, mais il est entaché d'un certain nombre de défauts. Premièrement, il dépend en dernier ressort de la coopération des autorités qui procèdent à l'arrestation, laquelle coopération, dans les cas de disparition, est souvent mince, voire illusoire. A cet égard, ce qui se passe aux Philippines correspond à ce que le Groupe de travail a pu constater dans d'autres pays. Deuxièmement, les obstacles de procédure et la réticence des tribunaux font qu'il est quasi impossible d'utiliser ce recours convenablement (voir par. 98 à 107). Troisièmement, les témoins craignent souvent des représailles, ce qui rend les parents des victimes encore moins enclins à se prévaloir de l'habeas corpus.

168. Le gouvernement est à même de prendre des mesures décisives pour corriger l'influence de certains de ces facteurs. Bien que l'on ait largement reconnu devant les membres de la mission que le gouvernement avait effectivement pris des mesures importantes, de l'avis général il n'avait pas fait assez pour réduire les abus commis par les forces de l'ordre, et un effort plus affirmé s'imposait pour améliorer le climat général des droits de l'homme. La politique du gouvernement était perçue comme penchant très nettement en faveur du maintien de l'ordre et comme étant même à certains égards préjudiciable à la protection de l'individu; par conséquent, la politique en matière de droits de l'homme devait être réorientée. Le Groupe de travail souscrit à cette façon de voir et il recommande que l'on étudie les options suivantes, qui sont destinées à aider le gouvernement.

a) Etant donné qu'en matière de maintien de l'ordre, trop de pouvoirs paraissent concentrés dans un seul organisme, il a été suggéré au Groupe de travail que la police nationale soit dissociée de l'armée et placée sous la responsabilité d'un ministre différent. Le Groupe est du même avis; il croit savoir qu'une législation à cet effet est en voie d'application;

b) De nombreuses sources - Organisation internationale du Travail, Commissariat à la paix, Comité sénatorial sur la justice et les droits de l'homme, différentes organisations non gouvernementales - il a été recommandé de dissoudre les CAFGU et groupements analogues. C'est aussi l'option qui a la préférence du Groupe. En tous cas, leur intervention doit être limitée à l'action défensive sous la supervision permanente du personnel de l'armée; elles doivent être soumises à une discipline rigoureuse;

c) Au cas où la Cour suprême n'aurait pas l'occasion dans l'immédiat de réviser ses décisions récentes sur les arrestations sans mandat d'amener et les campagnes dites de "ratissage", le gouvernement doit promulguer une législation visant à restreindre les pouvoirs d'arrestation en définissant avec précision les catégories de fonctionnaires qui peuvent arrêter des civils pour tel ou tel type de délit;

d) Actuellement, les CAFGU relèvent de la justice militaire. Le gouvernement devrait modifier cette situation. Il faudrait promulguer une législation prévoyant de déférer le personnel de l'armée et de la police devant les tribunaux civils pour tous les délits impliquant des civils;

e) Le gouvernement doit poursuivre les responsables de disparitions avec toute la rigueur de la loi et exiger des mesures disciplinaires sévères contre les officiers qui ne font pas assez pour prévenir les disparitions;

f) Le gouvernement doit combattre activement la pratique d'étiqueter comme "rouge", particulièrement chez les militaires, car elle aboutit à la polarisation et à l'affrontement. Il pourrait au contraire essayer de dissiper l'atmosphère de méfiance réciproque qui règne entre les groupes de défense des droits de l'homme et l'appareil militaire. La Conférence des évêques catholiques des Philippines ne paraît pas avoir joué un rôle utile à cet égard. Le dialogue entre les forces armées et les ONG devrait être renforcé. Des contacts épisodiques au Comité présidentiel des droits de l'homme ne sont pas suffisants. Les groupes de défense des droits de l'homme aux Philippines sont soumis à des pressions considérables; les membres de la mission ont été impressionnés par leur courage et encouragés par leur dévouement;

g) Afin de faciliter la recherche des personnes disparues, il conviendrait d'établir des registres régionaux et centraux des arrestations qui soient accessibles aux parties intéressées, notamment aux ONG. Il faudrait enjoindre à tous les camps et postes de commandement de l'armée de fournir périodiquement une liste à jour de tous les détenus dont ils ont la garde. Les ministères de la défense nationale et de la justice doivent enquêter sur les lieux de détention clandestins qui leur sont signalés et prendre des mesures appropriées. La Commission philippine des droits de l'homme pourrait être habilitée à faire des inspections ponctuelles sans préavis des lieux de détention;

h) Le gouvernement devrait s'attacher encore plus vigoureusement à élucider les cas de disparitions. Les mouvements de défense des droits de l'homme devraient être associés de plus près à la recherche des personnes disparues et à l'identification des cadavres découverts. Les familles devraient recevoir une aide financière pour couvrir les frais de recherche;

i) Le gouvernement doit entreprendre une révision approfondie de la loi et de la pratique de l'habeas corpus afin d'accélérer la procédure et de la rendre plus efficace;

j) La protection des témoins est une question sur laquelle le gouvernement doit se pencher, étant donné les manoeuvres d'intimidation, les tracasseries et les représailles dont ils sont l'objet avant les audiences des tribunaux ou d'autres organes officiels (voir par. 128 à 135). A ce sujet, on se reportera à la résolution 1990/76 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU.

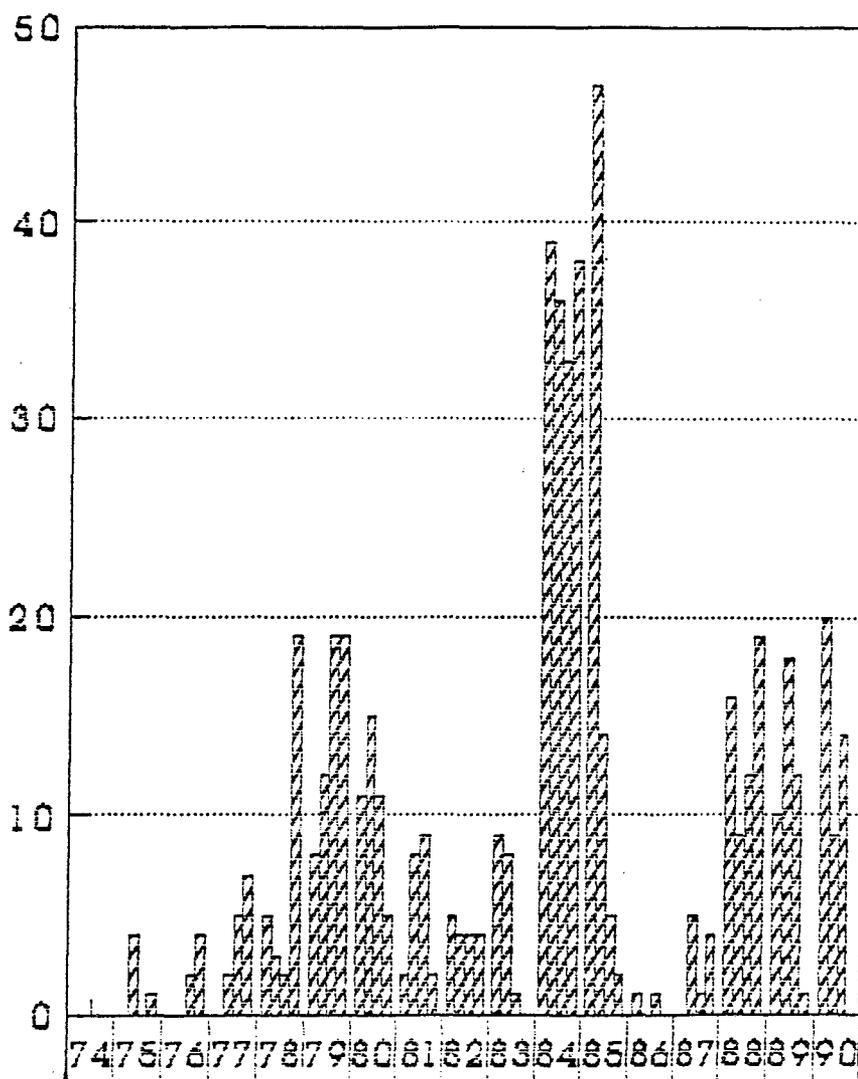
169. La Commission philippine des droits de l'homme, pour sa part, voudra peut-être protéger davantage le secret de l'identité des plaignants et accorder une protection adéquate aux témoins. Dans l'ensemble, la Commission aurait peut-être intérêt à revoir ses méthodes de travail, afin de gagner la confiance de l'opinion publique, car la crédibilité est indispensable

à sa fonction de protection. D'autre part, son infrastructure devrait être renforcée. Les membres de la mission ont été dûment impressionnés par l'arrangement conclu entre la Commission et l'armée, arrangement qui donne à la première un droit de regard sur les promotions militaires, privilège qui n'a probablement son pareil nulle part ailleurs.

170. Le Parlement pourrait jouer un rôle décisif en incitant le gouvernement à pratiquer une politique plus résolue en faveur des droits de l'homme. Le rapport du Comité Tañada est un très bon exemple de la façon de procéder. Le Groupe a été favorablement impressionné par la législation à l'étude qui établirait un code des droits de l'homme; cette législation mérite un large appui politique.

171. La présidente Corazón Aquino a reconnu devant les membres de la mission que les droits de l'homme posaient encore de graves problèmes dans son pays, mais s'est dite prête à faire face à ces problèmes. La tâche sera ardue et mérite le soutien de la communauté internationale.

DISPARITIONS AUX PHILIPPINES PENDANT LA PERIODE 1974-1990



1er trimestre				5	8	11	2	5	9	39	47	1		16	10	20
2ème trimestre	4		2	3	12	15	8	4	8	36	14		5	9	18	9
3ème trimestre		2	5	2	19	11	9	4	1	33	5	1	1	12	12	14
4ème trimestre	1	4	7	19	19	5	2	4		38	2		4	19	1	