



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2006/110
24 janvier 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixante-deuxième session
Point 19 de l'ordre du jour provisoire

**SERVICES CONSULTATIFS ET COOPÉRATION TECHNIQUE
DANS LE DOMAINE DES DROITS DE L'HOMME**

**Rapport de M. Yash Ghai, Représentant spécial du Secrétaire général
pour les droits de l'homme au Cambodge**

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution 2005/77 de la Commission. Le 1^{er} novembre, Yash Ghai a été nommé Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme au Cambodge.

Lors de la première mission qu'il a effectuée au Cambodge en sa qualité de Représentant spécial, du 28 novembre au 5 décembre 2005, Yash Ghai a accordé une attention particulière à la Constitution cambodgienne, au système judiciaire et à l'état de droit, ainsi qu'à la liberté d'association, de réunion et d'expression. Il a constaté une dégradation des conditions dans lesquelles s'exerçaient la participation et la vie démocratiques. Du fait de la multiplication des poursuites judiciaires engagées par le Gouvernement pour museler l'opposition, les membres des partis d'opposition, les syndicats, les journalistes, les représentants de la société civile et les organisations de défense des droits de l'homme ont de plus en plus de mal à exprimer leurs opinions ou à fonctionner librement. Alors que l'on mettait la dernière main au présent rapport, des personnalités célèbres et des militants étaient dans l'impossibilité de regagner le Cambodge ou attendaient en prison d'être jugés, accusés tantôt de diffamation, tantôt de désinformation, voire de provocation.

Le Cambodge dispose d'une bonne Constitution, qui intègre les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels le pays est partie, mais elle est largement méconnue, ce qui en affaiblit les garanties. Le Cambodge demeure régi par un Code pénal et un Code de procédure pénale provisoires, adoptés par l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge qui, comme son nom l'indique, ne devait être que temporaire. Les lois qui devraient constituer le cadre juridique de base et qui sont essentielles à l'instauration de l'état de droit au Cambodge n'ont cependant toujours pas été adoptées. Le Représentant spécial pense que l'actuelle physionomie de l'application des lois au Cambodge laisse aussi supposer qu'elles sont enfreintes pour des raisons politiques. Il relève également que les personnes politiquement ou économiquement bien placées bénéficient d'une constante impunité.

La gestion et l'exploitation des terres et des ressources naturelles du Cambodge demeurent un problème majeur. Le Gouvernement n'a toujours pas divulgué la moindre information concernant les terres domaniales et les ressources naturelles concédées à des entreprises privées et à l'armée au nom du développement. L'exploitation abusive de ces ressources a de graves conséquences sur les moyens de subsistance des populations rurales pauvres, et plus particulièrement des peuples autochtones, qui sont les plus vulnérables. Il s'agit d'un problème de grande ampleur, qui mérite une attention sérieuse à tous niveaux et de la part de l'ensemble des intéressés.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 – 3	4
I. MÉTHODE ET DÉMARCHE	4 – 9	4
II. LA CONSTITUTION	10 – 11	6
III. GARANTIES CONSTITUTIONNELLES	12 – 18	7
A. La monarchie	12 – 13	7
B. Le Conseil constitutionnel	14	8
C. Le Conseil supérieur de la magistrature	15 – 17	8
D. Le Congrès national	18	9
IV. JUSTICE ET ÉTAT DE DROIT	19 – 29	9
A. Impunité	20 – 26	9
B. Adoption des lois nécessaires	27 – 28	11
C. L'indépendance de la justice	29	12
V. TERRES ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	30 – 41	12
VI. CRÉATION D'UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE À L'EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ POLITIQUE LÉGITIME	42 – 64	15
A. Levée de l'immunité parlementaire	43 – 45	16
B. Diffamation	46 – 54	16
C. Affaires récentes	55 – 60	18
D. Société civile et liberté d'association et de réunion	61 – 64	20
VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	65 – 75	21

Introduction

1. Le présent rapport est soumis conformément à la résolution 2005/77 de la Commission des droits de l'homme. Le 1^{er} novembre, le Secrétaire général a annoncé la nomination de M. Yash Ghai, son nouveau Représentant spécial pour les droits de l'homme au Cambodge, après la démission de M. Peter Leuprecht le 31 octobre. Le présent rapport est le premier rapport soumis par M. Ghai à la Commission.

2. M. Ghai a entrepris sa première mission au Cambodge en tant que Représentant du Secrétaire général du 28 novembre au 5 décembre 2005. Au cours de sa mission, il a été reçu en audience par le Roi Norodom Sihamoni et s'est entretenu avec des hauts responsables du Gouvernement royal du Cambodge, notamment avec le Président du Sénat, le Ministre de la femme, le Ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale, le Ministre de l'intérieur, le Ministre de l'éducation et le Ministre de la justice. Il a également rencontré le Président de la Commission des droits de l'homme du Gouvernement cambodgien, des représentants des autorités judiciaires et des partis politiques, des organisations non gouvernementales et des communautés, des syndicats, le Coordonnateur résident des Nations Unies et l'Équipe de pays des Nations Unies, les institutions bilatérales et multilatérales en matière de coopération au développement, et la communauté diplomatique. Le Représentant spécial a pu rendre visite au député Cheam Channy, détenu à la prison militaire, ainsi qu'au journaliste de radio Mam Sonando, et au dirigeant syndical Rong Chhun, incarcérés au centre de réinsertion connu sous le nom de prison de Prey Sar. Il a donné une conférence publique sur le thème «Les constitutions et la démocratisation» à l'Université royale de droit et d'économie. Il a abordé les questions concernant la terre et l'administration de la justice avec les organisations non gouvernementales (ONG) des provinces et des groupes communautaires de la province de Kompong Speu. Il a également participé à une émission de radio à l'occasion de la Journée des droits de l'homme.

3. Au cours de sa mission, le Représentant spécial s'est attaché à comprendre la situation générale des droits de l'homme au Cambodge. Il a accordé une attention particulière à la Constitution cambodgienne, au système judiciaire et à l'état de droit, à la liberté d'association, de réunion et d'expression, à la terre et au rôle des organisations civiles dans la promotion de la justice sociale.

I. MÉTHODE ET DÉMARCHE

4. Durant l'établissement de son premier rapport à la Commission des droits de l'homme, le Représentant spécial a été guidé par les principales questions identifiées par la Commission dans sa résolution 2005/77. Dans le cadre de l'exercice de son mandat, il a l'intention de s'appuyer sur les rapports et les recommandations de ses prédécesseurs, de commenter honnêtement et de façon constructive l'évolution de la situation et de faire des recommandations destinées à aider le Cambodge à améliorer constamment la dignité et le bien-être de sa population. Il espère que sa démarche ne sera pas comprise comme l'unique volonté de critiquer, mais comme s'inscrivant dans le rôle qui est le sien de conseiller le Gouvernement sur les mesures à prendre pour promouvoir l'exercice des droits de l'homme dans le cadre de l'état de droit. Il effectuera une deuxième mission au Cambodge en mars prochain, afin d'examiner le présent rapport avec le Gouvernement cambodgien avant de présenter ses recommandations à la Commission.

5. Au cours de sa mission, le Représentant spécial s'est entretenu avec des groupes et des individus issus de nombreux secteurs de la société. Dans le présent rapport, il se fait l'écho de leurs propos et de leurs préoccupations. Il est apparu évident que les Cambodgiens aspiraient profondément aux droits de l'homme et à la justice, ce qui n'a rien de surprenant de la part d'un peuple qui a vécu la terrible période du régime khmer rouge, période au cours de laquelle tous les droits, y compris les plus élémentaires, étaient bafoués. Le Représentant spécial s'est félicité de ce que les ministres et hauts responsables lui aient donné l'assurance que le Gouvernement royal du Cambodge était également attaché à cet objectif.

6. Le présent rapport étant le premier qu'il soumet à la Commission, le Représentant spécial souhaite mettre en exergue l'approche qui découle implicitement de son mandat. Le Cambodge a été le premier d'une série de pays dans lesquels l'ONU ou les institutions régionales ont facilité le rétablissement de l'État après une période de violents conflits. Dans toutes ces situations, les droits de l'homme ont été placés en tête des priorités, car ils sont indispensables à la stabilité, à la démocratisation et à la justice. La protection des droits de l'homme au Cambodge et la fin de l'impunité pour les auteurs de violations sont au cœur des préoccupations de la communauté internationale depuis la signature de l'Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge (Accords de paix de Paris de 1991). Dans ces accords, les autorités cambodgiennes ont pris l'engagement de protéger les droits de l'homme, y compris le droit des citoyens de défendre leurs droits, et d'assurer le non-retour des politiques et des pratiques du passé. Reconnaissant que «l'histoire tragique récente du Cambodge appelle des mesures spéciales pour assurer la protection des droits de l'homme», les Parties ont inscrit dans les Accords des dispositions relativement détaillées en vue de l'instauration de la démocratie et de la protection des droits de l'homme.

7. Comme le montre l'expérience d'autres pays, il existe de bonnes raisons d'insister sur la démocratie et la protection des droits de l'homme. Les événements troubles qu'avaient connus les pays concernés avant que la communauté internationale s'implique de la sorte étaient fréquemment le résultat d'un déni des droits les plus élémentaires des habitants et du refus de laisser le peuple participer à la direction des affaires publiques. Une population aussi traumatisée par de telles horreurs que le fut la population cambodgienne a besoin de jouir d'une sécurité physique et psychologique. Lorsqu'un peuple est constamment bafoué dans sa dignité, sous l'emprise d'un régime ou contraint de collaborer avec lui, nombreux sont les habitants qui perdent tout respect pour eux-mêmes. Il leur faut alors retrouver la confiance dans l'autre et dans les autres communautés. Victime d'un pouvoir capricieux et arbitraire, le peuple a besoin d'un système dans lequel l'exercice du pouvoir étatique soit prévisible, conforme au droit et mû par des causes licites. Il lui faut mettre fin aux atrocités et aux trahisons du passé. Le développement de la confiance dans l'État devient alors un impératif, et l'État doit être structuré et géré de façon à gagner cette confiance. Vivre sous la tyrannie rend souvent résigné et craintif. Le nouveau Gouvernement doit encourager les citoyens à exprimer leurs opinions et promouvoir leur participation aux affaires publiques. Il doit être tenu comptable de ses actes. Les citoyens doivent être tenus informés des politiques et des actes du Gouvernement. Tous les citoyens et toutes les communautés doivent être traités équitablement, particulièrement en ce qui concerne l'accès aux biens de première nécessité, et aucune communauté ne doit être tenue à l'écart des possibilités de développement sous le motif qu'elle n'apporte pas son appui politique au Gouvernement en place.

8. Le régime de protection des droits de l'homme sous-tend et inspire l'ensemble de ces objectifs, particulièrement les principes fondamentaux qui régissent l'organisation de l'État et du

Gouvernement. Une des responsabilités premières de l'État est de promouvoir et protéger les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, qui doivent constituer le cadre politique de son action. La participation et l'autonomisation des citoyens, qui découlent de l'observance des droits de l'homme et des règles de la démocratie, constituent l'exigence première au lendemain d'un conflit. L'édification de l'État doit aller de pair avec la promotion des droits de l'homme et de la démocratie, faute de quoi les représentants de l'État risquent de sombrer dans le mode répressif de gouvernance qui caractérisait leurs prédécesseurs.

9. La communauté internationale, qui demeure engagée au-delà de la période de transition, a pour responsabilité particulière de s'assurer que les droits de l'homme sont pleinement respectés. La difficulté consiste à concevoir et mettre en œuvre des programmes d'assistance qui profiteront à tout le pays, faciliteront la participation des citoyens à la planification et à la mise en œuvre du développement et leur permettront d'exercer leurs droits politiques, civils et économiques. Pour des raisons d'équité et d'efficacité, la communauté internationale a, au cours des 10 dernières années, largement veillé à intégrer les droits de l'homme dans ses programmes d'aide au développement. Elle reconnaît que tous les droits de l'homme sont interdépendants, que la jouissance de tous les droits, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, est essentielle à l'exercice d'une véritable démocratie et au développement humain. Cette nouvelle conception a été parfaitement décrite dans un document novateur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), intitulé «Intégrer les droits de l'homme au développement humain durable» (1998), qui démontre un attachement aux droits et au développement. Il découle implicitement de ce cadre général que le secteur privé est également tenu de respecter les droits de l'homme.

II. LA CONSTITUTION

10. Ces mêmes valeurs sont pleinement reflétées dans la Constitution cambodgienne. La Constitution a été adoptée en 1993 par l'Assemblée constituante, dont les membres ont été élus lors d'élections libres organisées sous les auspices de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge, un scrutin marqué par une participation massive des citoyens cambodgiens. La rédaction et l'adoption de la Constitution étaient du seul ressort des Cambodgiens eux-mêmes. Cet instrument reflète par conséquent les valeurs et les objectifs auxquels le peuple cambodgien s'est attaché. Il avait pour vocation de sceller la renaissance de la nation et de l'État cambodgiens. La Constitution est la loi suprême et toutes les lois ou politiques incompatibles avec elle sont nulles et non avenues. Les valeurs fondamentales qu'elle incarne sont celles des droits de l'homme et d'une démocratie libérale et pluraliste. Tous les citoyens adultes ont le droit de voter et d'élire leurs représentants, et le pouvoir législatif peut destituer l'exécutif s'il lui refuse sa confiance. Pour la plupart, les droits de l'homme, qu'ils soient civils ou politiques, économiques ou sociaux, sont inscrits dans la Constitution et réaffirmés par l'adhésion du pays aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, adhésion elle-même stipulée par la Constitution. La Constitution proclame la liberté d'expression, d'association et de réunion, ainsi que tous les droits attachés à la participation. Elle protège les syndicats et les organisations issues de la société civile. Outre le principe de monarchie constitutionnelle, les droits de l'homme, la démocratie et les mécanismes qui leur donnent effet sont fondamentaux au point qu'ils ne peuvent être ni abrogés ni modifiés. La Constitution proclame également le principe de la séparation des pouvoirs, de sorte que chaque institution de l'État est libre dans son domaine de compétence. Cela est particulièrement vrai de la justice, dont l'indépendance est protégée par diverses dispositions. La Constitution cambodgienne dispose expressément que les

pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés. L'article 128 dispose que «le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant», et l'article 130 précise: «aucun organe du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ne peut exercer le pouvoir judiciaire».

11. La Constitution offre un cadre solide en vue de l'exercice démocratique, effectif et transparent de l'autorité, et un fondement sûr à la protection des droits de l'homme. Cependant, le Représentant spécial est préoccupé de la façon dont certaines des institutions créées en vertu de la Constitution pour défendre la légalité et protéger les droits de l'homme ont été politisées et neutralisées. Beaucoup des problèmes qui inquiètent non seulement le Représentant spécial, mais aussi les individus et les groupes qu'il a pu rencontrer au Cambodge, découlent d'une mauvaise application de la Constitution. Le contraste entre, d'une part, le statut officiel des quatre institutions clefs créées pour sauvegarder la Constitution et ses valeurs et, d'autre part, l'efficacité réelle de ces institutions, démontre que la Constitution est largement méconnue.

III. GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

A. La monarchie

12. Bien que la Constitution ait mis en place un régime parlementaire, le Roi conserve un rôle essentiel en tant que garant du respect de la Constitution et de l'indépendance de la justice. L'article 8 déclare que le Roi «incarne le symbole de l'unité nationale et de la continuité nationale». Il dispose que le Roi est «le garant de l'indépendance nationale, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Royaume du Cambodge» et «le garant du respect des droits et libertés des citoyens et du respect des traités internationaux». Le Roi «incarne le rôle auguste d'arbitre pour garantir la régularité du fonctionnement des pouvoirs publics» (art. 9). Il jouit de pouvoirs spéciaux qui lui permettent de s'acquitter de ces fonctions. Il peut communiquer avec l'Assemblée nationale, intervient dans la nomination du Premier Ministre et du Conseil des ministres, et a le droit d'être tenu informé par le Gouvernement au sujet des affaires de l'État. Il est le Commandant suprême des forces armées royales khmères et préside le Haut Conseil de la défense nationale, et si la nation est en danger, c'est lui qui proclame l'état d'urgence, en accord avec le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. S'il estime qu'une loi est incompatible avec la Constitution, il peut saisir le Conseil constitutionnel. Le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, et il préside le Conseil supérieur de la magistrature, qui a pour tâche de l'assister dans la mise en œuvre de cette indépendance, au travers des procédures de désignation, de sanctions disciplinaires ou de renvoi des juges et des procureurs.

13. Il apparaît donc évident que le Roi est plus qu'un monarque constitutionnel au sens où on entend généralement ce terme. Il est tenu d'intervenir dans les affaires de l'État lorsque la Constitution, les droits des individus et des communautés ou l'indépendance de la justice et des procureurs sont menacés ou violés. Le Roi n'est pas un simple monarque constitutionnel qui doit suivre les instructions du Gouvernement ou qui risquerait d'être destitué s'il s'y refusait. Dans le cas contraire, une garantie constitutionnelle importante serait rendue inefficace.

B. Le Conseil constitutionnel

14. Le chapitre XII de la Constitution renferme les dispositions relatives au Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel ne fait pas partie du système judiciaire et il n'existe pas de lien hiérarchique entre les deux structures. Le système judiciaire fait l'objet d'un autre chapitre de la Constitution, le chapitre XI. Le Conseil constitutionnel, qui est compétent pour veiller à la constitutionnalité des lois et examiner et trancher les cas de contestation concernant l'élection des députés et l'élection des membres du Sénat, est un organe normatif créé pour assurer la cohérence du fonctionnement des trois pouvoirs. Son rôle de garant de la constitutionnalité des lois est essentiel pour garantir la suprématie de la Constitution; l'article 136 dispose expressément que «le Conseil constitutionnel est compétent pour garantir la défense et le respect de la Constitution, interpréter la Constitution et les lois votées par l'Assemblée nationale et celles examinées en définitive par le Sénat». Si une loi est déclarée anticonstitutionnelle, elle cesse de s'appliquer. Le Conseil constitutionnel rappelle, à bien des égards, le Conseil constitutionnel français, à quelques différences près, notamment la compétence pour contrôler a posteriori la constitutionnalité des lois et examiner et trancher les cas de contestation concernant les élections générales. Le Conseil constitutionnel se compose de neuf membres, et la fonction de membre du Conseil est incompatible avec celle de membre du Gouvernement, de membre du Parlement, de juge ou de haut responsable d'un parti politique ou d'un syndicat (art. 139). Trois des neuf membres sont nommés par le Roi, trois par le Conseil supérieur de la magistrature, et trois par l'Assemblée générale. À l'heure actuelle, six des neuf membres sont issus du Parti populaire cambodgien, ce qui jette le doute sur l'impartialité du Conseil. Le Représentant spécial n'a malheureusement pas pu s'entretenir avec le Conseil durant sa mission, mais il espère y parvenir lors de sa prochaine visite.

C. Le Conseil supérieur de la magistrature

15. La Constitution, par ses articles 132 à 134, confie au Roi la charge d'assurer l'indépendance de la justice et de prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs. Le Roi est assisté dans cette tâche par le Conseil supérieur de la magistrature, qui a compétence pour nommer et transférer les juges et les procureurs et prendre des sanctions disciplinaires à leur encontre. Une loi portant création du Conseil a été adoptée en 1994, mais des désaccords quant à sa composition en ont retardé la création, et depuis, il n'a pas joué le rôle qui lui était imparti par la Constitution, à savoir le rôle d'une institution indépendante chargée de désigner et de muter les juges et de prendre des sanctions disciplinaires à leur encontre.

16. Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Roi, et ses autres membres sont le Ministre de la justice, le Président de la Cour suprême, le Procureur général de la Cour suprême, le Procureur général de la Cour d'appel, le Président de la Cour d'appel et trois juges élus par leurs pairs. Tous les membres à l'exception d'un seul appartiennent au Parti populaire cambodgien, et deux sont membres du Comité central de ce parti. Pour les questions disciplinaires, le Conseil peut constituer deux commissions disciplinaires séparées, une pour les juges, présidée par le Président de la Cour suprême, l'autre pour les procureurs, présidée par le Procureur général de la Cour suprême. Les commissions disciplinaires se sont dotées de règlements intérieurs, mais ces textes ne sont pas accessibles au public.

17. Un projet de loi visant à modifier la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature a pour objectif de doter le Conseil d'un secrétariat plus performant. Le 5 mai 2005, le Premier Ministre

a publié un sous-décret visant à dissoudre le secrétariat du Conseil et à transférer ses fonctions au Ministère de la justice. Selon le Premier Ministre, le secrétariat a été dissout car il ne parvenait pas à traiter efficacement les nombreuses plaintes déposées contre les juges et les procureurs, mais il eût été plus conforme à l'esprit de la Constitution de renforcer le secrétariat au lieu d'en transférer les fonctions au Ministère de la justice, qui fait partie du Gouvernement. Certains procureurs ont déclaré au Représentant spécial que le Conseil ne parvenait pas à préserver leur indépendance ni celle des juges (voir plus loin). Il existe au sein du Gouvernement une tendance à ne considérer le Roi en sa qualité de Président du Conseil supérieur de la magistrature que comme une simple chambre d'enregistrement et non comme le véritable décideur, pouvoir que lui confère la Constitution.

D. Le Congrès national

18. La Constitution institue le Congrès national, qui symbolise une assemblée du peuple, et qui est chargé de dialoguer avec le Gouvernement et de veiller à ce qu'il rende des comptes au peuple. Il est convoqué une fois par an par le Premier Ministre et est présidé par le Roi. Conformément à la Constitution, «le Congrès national permet aux citoyens d'être informés directement des diverses affaires d'intérêt national et de soumettre des vœux et des propositions aux autorités de l'État en vue d'une solution» (art. 128). Il adopte des recommandations et les soumet à l'examen de l'Assemblée nationale et des autorités de l'État. Au lendemain de l'adoption de la Constitution, le Congrès a été convoqué conformément à celle-ci, mais il a été dit au Représentant spécial que depuis quelques années, le Premier Ministre ne convoquait plus le Congrès. C'est par conséquent une occasion précieuse de faire se rencontrer divers secteurs de la société pour examiner les problèmes du pays et dialoguer avec le Gouvernement qui est perdue, à un moment où la communication entre le peuple et le Gouvernement devient de plus en plus difficile.

IV. JUSTICE ET ÉTAT DE DROIT

19. Au cours de sa mission, le Représentant spécial a eu l'occasion de s'entretenir de la situation du système judiciaire cambodgien et des efforts entrepris pour combler les lacunes législatives et mettre en place des institutions publiques solides afin de sauvegarder les droits et libertés de l'homme, selon les prescriptions de la Constitution.

A. Impunité

20. Dans le rapport qu'il a soumis à la Commission à sa soixantième session, l'ancien Représentant spécial Peter Leuprecht a écrit: «L'impunité est à la fois la cause et la conséquence principales des nombreux problèmes du Cambodge en matière de droits de l'homme» (E/CN.4/2004/105, par. 26). Il a appelé à une analyse de l'évolution de la situation depuis la signature de l'Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge. S'inscrivant dans la perspective d'une telle analyse, l'ancien Représentant spécial a, en octobre 2005, soit juste avant la fin de son mandat, établi un rapport sur la poursuite de l'impunité au Cambodge. Il y décrit les formes et les schémas de l'impunité qui ont marqué les années suivant la signature de l'Accord, tels qu'ils apparaissent dans les rapports publics établis par les représentants spéciaux successifs et les autres experts travaillant sous les auspices de l'ONU. Les anciens Représentants spéciaux Michael Kirby et Thomas Hammarberg se sont pleinement associés à ce rapport, qui relate les investigations, les conclusions et les

recommandations qu'ils avaient formulées pendant leurs mandats respectifs. Les chapitres ci-après s'inspirent de ce rapport.

21. Beaucoup des éléments persistants d'impunité identifiés dans le rapport avaient été mentionnés dès 1993 par l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge, qui indiquait avoir trouvé une société dépourvue des institutions et processus élémentaires dont dépend le respect des droits de l'homme. Les institutions existantes étaient organisées de façon à permettre un contrôle politique rigoureux de la part d'un État autoritaire appuyé par la force militaire et peu enclin à faire place à d'autres sources d'autorité. C'étaient principalement les structures juridiques et institutionnelles existantes qui se développaient depuis 10 ans. Les textes juridiques étaient inadaptés, voire insuffisants, que ce soit en droit civil, en droit des contrats et droits patrimoniaux, en droit pénal et en procédure pénale, dans la législation applicable aux tribunaux ou en matière de preuve, ou dans le droit du travail. Les institutions telles que la police ou les tribunaux n'étaient pas encore totalement organisées ou fonctionnaient encore mal. L'Autorité provisoire a défini le problème de la justice élémentaire comme la désintégration complète du système juridique. Elle a rédigé un droit pénal transitoire, qu'elle considérait comme une mesure palliative, qui serait rapidement remplacée par un dispositif législatif définitif. Il s'agissait des «Dispositions relatives à l'organisation judiciaire, au droit pénal et à la procédure pénale applicables au Cambodge durant la période de transition» (loi APRONUC).

22. Dans un premier temps, l'Autorité provisoire s'est efforcée de convaincre les autorités cambodgiennes d'enquêter sur les allégations de violations des droits de l'homme et d'engager des poursuites contre les personnes responsables de violations graves devant les tribunaux. Si de telles mesures ont effectivement été prises dans quelques cas mineurs, l'Autorité provisoire a constaté des réticences à prendre des mesures visant les hauts responsables, particulièrement dans les affaires comportant des violations des droits de l'homme. Dans de nombreux cas, les autorités administratives ont refusé d'enquêter et les hauts responsables se sont déclarés incompétents pour enquêter sur ces affaires ou engager des poursuites contre les auteurs. Alors que la loi APRONUC fournissait un cadre formel pour faire face à ce problème, il est devenu évident que les infractions de ce type ne donneraient lieu dans la pratique à aucune action publique de la part des procureurs, confrontés non seulement à la menace d'ingérence, mais aussi au risque d'agression physique dans les cas où ils chercheraient à introduire des actions pénales contre la volonté des autorités politiques.

23. L'Autorité provisoire des Nations Unies a créé un Bureau spécial du Procureur en janvier 1993, dans l'espoir que si le Bureau du Procureur fonctionnait dans le cadre de la structure juridictionnelle existante, cette structure pourrait, compte tenu du caractère public de ces poursuites, jouer un rôle dans l'évolution de la «culture» juridique et officielle des tribunaux. Mais cela s'est révélé impossible, et l'Autorité provisoire a dû reconnaître qu'il serait impossible de faire en sorte que les tribunaux cambodgiens instruisent des affaires à connotation politique. Certains éléments de l'administration, notamment les forces de sécurité, se sont faits les complices des violences motivées par des fins politiques, ce qui signifie que les tribunaux n'ont pas pu agir en toute indépendance et en toute impartialité. La loi, et plus particulièrement les tribunaux, étaient encore considérés comme autant d'instruments des partis politiques gouvernants.

24. Dans le premier rapport qu'il a soumis à la Commission, à sa cinquantième session, l'ancien Représentant spécial Michael Kirby a élaboré un agenda pour le changement (E/CN.4/1994/73). Il a appelé à la création immédiate d'un conseil constitutionnel et d'un conseil supérieur de la magistrature, ainsi qu'à l'adoption d'une loi sur le statut des juges et des procureurs. Il fallait également adopter un code pénal, une loi sur la preuve et un nouveau code de procédure pénale conforme à la nouvelle Constitution, afin de mettre en place le fondement juridique global du système de justice pénale, de l'action de la police, du fondement des tribunaux et des droits de la défense. Une loi sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux et sur la restructuration du système juridictionnel devait être adoptée pour instituer et clarifier la compétence des juridictions de différents niveaux. L'ancien Représentant spécial, M. Kirby, a également souligné que les droits désormais officiellement protégés par la nouvelle Constitution resteraient lettre morte tant qu'une législation de mise en œuvre n'était pas adoptée. Pour que les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution soient respectés, le Cambodge devait renoncer définitivement à une bonne partie de sa législation actuelle – dans la mesure où de telles lois existaient – et aux pratiques qui avaient permis le développement de l'impunité.

25. Le rapport susmentionné montre que les affaires politiquement connotées survenues au cours des 10 années qui ont suivi n'ont que rarement fait l'objet d'enquêtes et de procédures judiciaires appropriées. Les assassinats, à Phnom Penh, en 2004, des deux dirigeants syndicaux Chea Vichea et Ros Sovannareth, ne sont que deux des nombreuses affaires citées dans le rapport. L'auteur du rapport conclut que les mesures juridiques et politiques nécessaires pour instaurer une culture fondée sur le respect des droits de l'homme et garantir la protection des droits par l'état de droit n'ont pas encore été prises. Par ailleurs, bien que l'incapacité à traduire en justice les personnes responsables d'actes criminels et autres violations soit fréquemment imputée à la faiblesse des moyens et des capacités des institutions chargées de faire appliquer la loi et aux déficiences du système judiciaire, l'incapacité de ces institutions à faire appliquer la loi peut aussi être imputée à la pratique admise de l'impunité et de la collusion des services de police, de l'armée et des forces de sécurité. Les déficiences chroniques de la législation et des institutions ont également créé un vide dans le dispositif de protection et un contexte favorable aux violations des droits. L'auteur du rapport conclut que les procès des dirigeants khmers rouges, qui doivent se tenir devant les chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens, peuvent être l'occasion d'un réel changement, et que tous les efforts doivent être faits pour concrétiser ce potentiel par une amélioration des garanties judiciaires en général, par la promotion de la notion d'état de droit et de la nécessité pour les dirigeants et pour les citoyens cambodgiens de rendre des comptes, et par des dispositions visant à faire en sorte que ces procès ne se déroulent pas en dehors du système judiciaire général cambodgien.

26. Le rapport a pour objectif d'encourager un dialogue large et constructif au Cambodge concernant la nature et l'impact de l'impunité et les mesures à prendre pour l'éliminer. Le Représentant spécial se réjouit de pouvoir travailler à cette fin en coopération avec le Gouvernement cambodgien et la communauté internationale.

B. Adoption des lois nécessaires

27. En décembre 2004, le Gouvernement est convenu d'adopter en Conseil des ministres huit projets de loi essentiels à l'état de droit, et de les soumettre à l'Assemblée nationale avant la fin de 2005; il a indiqué que ces lois seraient conformes à la Constitution cambodgienne et aux meilleures pratiques internationales, telles qu'elles sont inscrites dans les traités internationaux

relatifs aux droits de l'homme, et qu'elles seraient élaborées dans le cadre d'un processus de participation satisfaisant. Il s'agit des textes de loi suivants: le Code pénal; le Code de procédure pénale; le Code civil et le Code de procédure civile; la loi organique sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux; la loi modifiant le Conseil supérieur de la magistrature; la loi sur le statut des juges et des procureurs et la loi anticorruption. Ces objectifs n'ont pas été atteints. Le processus de rédaction a continué de se heurter à des retards chroniques, à un manque d'impulsion politique, à une pénurie de fonctionnaires qualifiés et à la nature et l'ampleur des révisions demandées par le Conseil des juristes.

28. La plupart de ces lois sont en cours de préparation depuis 10 ans. Le processus de rédaction pourrait être amélioré de bien des manières. Par exemple, des directives claires en amont faciliteraient l'adoption des lois, et un développement quantitatif et qualitatif des consultations du public contribuerait à améliorer la qualité des textes, à une plus forte adhésion de la population et à une mise en œuvre plus efficace. Il est essentiel de faire en sorte que ces lois soient compatibles avec les obligations conventionnelles du Cambodge et avec la Constitution cambodgienne, et qu'elles soient adoptées sans retard excessif.

C. L'indépendance de la justice

29. Le Représentant spécial a reçu de nombreuses plaintes faisant état d'ingérences de l'exécutif dans le travail de la justice, et de nombreux exemples de procès ne présentant pas les garanties judiciaires requises lui ont été signalés. Ce sont là des problèmes graves, qu'il compte examiner plus attentivement lors de ses prochaines visites. Dans ce contexte, il a également été informé du problème de la corruption au sein du système judiciaire, ainsi que des mesures prises dans le cadre de la politique dite de la «main de fer» lancée par le Premier Ministre en mars 2005 pour s'attaquer à ce problème. Le Représentant spécial salue la volonté du Premier Ministre de lutter avec énergie contre la corruption, et espère que les mesures prises seront conformes à la Constitution cambodgienne, qu'elles empêcheront la police de peser d'un poids excessif sur les procédures judiciaires et qu'elles n'entraîneront pas une diminution de l'indépendance de la justice. Pour parvenir à cet objectif et, plus généralement, sauvegarder l'intégrité de la justice, il convient, en premier lieu, de renforcer le Conseil supérieur de la magistrature et d'en faire un organe largement représentatif, libre de toute influence des partis politiques et de l'exécutif. Il faut également adopter de toute urgence une loi sur le statut des juges et des procureurs. Faute de dispositions détaillées concernant les procédures de nomination des juges et les conditions dans lesquelles ils doivent exercer leur activité, les anciennes procédures administratives continuent à s'appliquer. Les pouvoirs demeurent par conséquent concentrés sous la compétence du Ministère de la justice, qui a tout loisir d'usurper un pouvoir qui devrait, en vertu de la Constitution, revenir au Conseil supérieur de la magistrature. Le Ministère continue d'exercer une influence importante, par exemple pour ce qui est de la sécurité et du mandat des juges.

V. TERRES ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

30. Au cours de sa mission, le Représentant spécial a été informé des nombreuses difficultés que les communautés rurales et autochtones rencontraient pour assurer leur subsistance, par suite de la perte de terres et de l'accès aux ressources naturelles. Il partage pleinement l'avis du Premier Ministre, qui a estimé qu'il était urgent de réfléchir à la façon dont le Cambodge exploiterait et distribuerait ses ressources naturelles, et au profit de qui. L'exploitation effrénée des ressources de la pêche, des forêts, des terres et des autres ressources du Cambodge a de

graves conséquences sur la situation des droits de l'homme, la subsistance et la culture de la population rurale du Cambodge, particulièrement de ses communautés autochtones, qui sont les plus vulnérables. Le Représentant spécial entend s'inspirer des rapports et des recommandations de ses prédécesseurs pour aider le Gouvernement et le peuple cambodgiens à résoudre ces problèmes, qui sont importants et requièrent un effort soutenu à tous les niveaux et de la part de tous les intéressés.

31. Le Représentant spécial se félicite de l'adoption des sous-décrets d'application de la loi foncière de 2001, qui concernent la gestion des terres domaniales et l'octroi et la diminution des concessions économiques sur l'exploitation des terres, même s'il n'a pas encore eu la possibilité d'étudier ces sous-décrets. Il note que des mesures doivent être prises s'agissant de l'établissement de titres de propriété pour les communautés autochtones, conformément aux dispositions prévues dans la loi foncière. Il partage pleinement l'inquiétude croissante concernant l'avenir des peuples autochtones du Cambodge, qui se voient dépossédés de leurs terres à un rythme élevé au profit d'autres personnes et d'entreprises privées, et estime qu'il y aurait lieu de décréter un moratoire sur l'octroi ou la vente de terres susceptibles de devenir la propriété des autochtones, en attendant la mise en place des mesures propres à garantir les droits de propriété de ces communautés.

32. D'abord et surtout, il est essentiel que les Cambodgiens connaissent la part des terres domaniales et des autres ressources naturelles dont la gestion et la mise en valeur ont été confiées à des entreprises privées ou à l'armée cambodgienne, et à quelles fins. Lors de la réunion du Groupe consultatif sur le Cambodge, en décembre 2004, le Gouvernement s'est engagé à rendre cette information publique sans délai. Certaines informations concernant les concessions foncières à des fins d'exploitation économique ont été communiquées par le Ministère de l'agriculture, des forêts et de la pêche en décembre, mais ces informations doivent être traduites et analysées. Aucune autre information n'a été reçue.

33. Le cas de la commune de Tum Ring, dans la province de Kompong Thom, illustre bien la fragilité des communautés rurales qui vivent dans les régions reculées et la gravité des situations qui peuvent en résulter. Depuis plusieurs années, Tum Ring doit faire face à des problèmes de sécurité imputés principalement aux vigiles employés par les compagnies privées qui opèrent dans la région, dont certaines pratiquent des abattages d'arbres illégaux. Les habitants de la commune se heurtent fréquemment à ces vigiles, particulièrement lorsqu'ils tentent d'empêcher l'abattage illégal des résineux qui constituent leur moyen de subsistance. Ils ont constitué des communautés forestières pour assurer la défense de leurs intérêts. Le groupe de vigiles le plus puissant et le plus redouté est commandé par Kok Heang, frère du directeur de l'entreprise Seng Keang. Ce groupe est notoirement connu pour être impliqué dans des affaires de corruption, de coercition, de harcèlement, d'intimidation et même d'incidents armés ayant, notamment, pris pour cible deux activistes de la communauté forestière en juillet 2005. Les autorités de la province se déclarent préoccupées par cette affaire, mais elles ont besoin de l'aide des autorités nationales pour désarmer le groupe de Kok Heang et ouvrir une enquête, et pour améliorer la sécurité à Tum Ring. L'attention du Ministère de l'intérieur a été appelée sur ce problème, et le Représentant spécial espère que ses interventions seront efficaces. Suivant les recommandations faites précédemment, les infractions pénales perpétrées par les vigiles des compagnies et par les milices sur les concessions et les plantations de caoutchouc doivent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites, et ces groupes doivent être désarmés conformément à la loi en vigueur.

34. Durant sa mission, le Représentant spécial s'est rendu dans la province de Kompong Speu, où il a pu s'entretenir avec les représentants des communautés et des ONG. Onze des 49 concessions foncières octroyées aux fins d'exploitation économique dont la liste a été communiquée en 2005 par le Ministère de l'agriculture se trouvent dans la province de Kompong Speu. Les concessions accordées à d'autres fins non précisées par le Ministère se situent dans la réserve naturelle d'Aural.

35. Parmi les concessions de ce type figure une concession accordée en 2004 à la compagnie chinoise New Cosmos, dans le but de développer l'écotourisme. L'entreprise s'est enregistrée auprès du Ministère du commerce, avec un capital de 5 000 dollars É.-U. en février 2003. Un mois plus tard, elle a demandé que lui soient attribués 900 hectares pour une période de 99 ans, dans une région de la réserve naturelle où se trouvent plusieurs sources d'eau chaude, afin de pouvoir y développer un centre de loisirs et de remise en forme, une station thermale, un centre international de conférences, des villages folkloriques, un parc à thème, un complexe résidentiel de luxe et un parcours de golf. Le Gouvernement a donné son accord de principe, et en mai 2004, il a, semble-t-il, donné satisfaction à la compagnie, qui demandait que la superficie allouée pour le projet soit portée à 1 900 hectares. La compagnie a commencé à exploiter le site au milieu de l'année 2004, sans qu'aucune évaluation d'impact environnemental et social soit réalisée.

36. Le peuple suy habite la région du mont Aural depuis des générations. Après la chute du régime khmer rouge, les Suys ont renoncé au nomadisme agricole et se sont sédentarisés. La communauté compte actuellement quelque 200 ménages, pour une population totale de 900 personnes environ. Les sources d'eau chaude et les forêts environnantes ont une grande valeur spirituelle pour les Suys, qui vivent de la forêt, un milieu qui habite également, entre autres, des daims, des ours et plus de 60 espèces d'oiseaux. Considérant que les sources d'eau chaude, les forêts, le fleuve et la culture suy offraient un potentiel important pour développer l'écotourisme, la Fédération luthérienne mondiale et Flora and Fauna International travaillent depuis plusieurs années avec les Suys et les collectivités locales pour les aider à gérer les sources dans le cadre d'un projet communautaire d'écotourisme. Lorsqu'ils ont appris l'existence du projet de New Cosmos, les Suys et les ONG ont saisi toutes les instances administratives pour obtenir l'arrêt du projet, mais en vain.

37. Le Gouvernement a fini par accepter l'idée d'une évaluation d'impact environnemental. Selon le rapport préliminaire établi en juin 2005 par Strategic Consultancy Services, le projet n'aura qu'un impact mineur et gérable, et l'impact environnemental cumulé sera pratiquement nul. Les auteurs du rapport ont estimé que les investissements dans des projets de ce type représentaient pour le Cambodge une occasion unique de convertir des atouts naturels en capitaux dans une perspective durable et avec des retombées considérables pour le pays. Pour donner satisfaction aux Suys et leur permettre de pratiquer leurs rites, l'entreprise a indiqué qu'elle leur donnerait accès aux sources d'eau chaude et au secteur environnant, ou qu'elle verserait la somme nécessaire au financement de la construction d'un nouveau petit temple dédié à leur déesse des esprits, Yeay Te, et à leurs rites religieux. Les auteurs du rapport ont indiqué que les habitants de la région étaient favorables au projet et qu'ils souhaitaient qu'il soit rapidement mené à bien, car il leur procurerait des emplois. Cependant, il apparaît que lors de l'évaluation, seules quelques familles, essentiellement venues d'ailleurs pour s'installer à proximité des sources, ont été consultées.

38. Les Suys ont vivement réagi à cette évaluation, indiquant qu'ils n'avaient jamais été consultés. Ils craignent de voir leur culture et leur mode de vie disparaître, une préoccupation largement partagée par les ONG, entre autres. La communauté et ses représentants font l'objet de pressions et de menaces persistantes et croissantes. Les membres du conseil municipal, la police et les responsables du district et de la province leur ont demandé d'accepter le projet de l'entreprise et de cesser leurs protestations sous peine d'être arrêtés, le Gouvernement ayant déjà octroyé la concession à l'entreprise.

39. Le Représentant spécial a également été informé de plusieurs autres litiges portant sur des terres dans la même province, dans le cadre desquels des familles pauvres sont de plus en plus souvent dépouillées par des responsables militaires ou des personnages haut placés. Il lui a été rapporté que lorsque des affaires de ce type passent en jugement, les familles démunies perdent systématiquement leurs procès. Un exemple en la matière concerne un litige entre une vingtaine de familles pauvres et la troisième région militaire, où l'armée cherche à accaparer des terrains dont les familles affirment être les propriétaires depuis 1997, année au cours de laquelle l'armée avait évacué le secteur. L'armée accuse également les familles installées le long de la route 42, qui dessert le terrain objet du litige, d'occuper illégalement des terrains appartenant à l'État. Le 14 novembre, de violents incidents ont éclaté lorsque la police et l'armée ont menacé de brûler les maisons des résidents et des 20 familles s'ils ne quittaient pas les lieux. Il n'y a pas eu de blessés, mais huit personnes ont été arrêtées et, à la date de rédaction du présent rapport, sont toujours détenues à la prison de la province, accusées d'«occupation illégale de biens immobiliers et de recours à la violence».

40. Presque immédiatement après cet incident, le commandant de la troisième région militaire a établi un rapport à l'intention du général Meas Sophea, commandant en chef de l'armée d'infanterie. L'auteur du rapport établissait un lien entre le litige et un cours de formation organisé le 7 novembre par la Fédération luthérienne mondiale, qui, depuis longtemps, coopère étroitement avec les autorités et communautés locales à la promotion du développement durable et à la lutte contre la pauvreté dans la région, en s'attachant à résoudre pacifiquement tous les litiges. L'auteur imputait les violences au cours de formation, affirmant que les ONG incitaient le plus souvent les villageois à s'opposer aux autorités.

41. Le rapport soumis à la Commission par le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant et sur le droit à la non-discrimination en la matière renferme des informations complémentaires sur les litiges fonciers et leur impact sur le logement, particulièrement dans les centres urbains (voir E.CN.4/2006/41/Add.3). Le Représentant spécial espère que son rapport fera l'objet d'un examen attentif de la part du Gouvernement et de la communauté internationale et que ses recommandations seront suivies d'effet.

VI. CRÉATION D'UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE À L'EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ POLITIQUE LÉGITIME

42. Dans sa résolution 2005/77, la Commission a souligné la nécessité de continuer de créer un climat propice à une activité politique légitime ainsi qu'à appuyer les ONG dans le rôle qu'elles jouent, en vue de consolider la démocratisation du Cambodge. L'exercice effectif et efficace par les Cambodgiens de leur liberté d'expression, d'association et de réunion est essentiel à la création d'un tel environnement. Les libertés fondamentales constituent le socle indispensable de

toute société démocratique et une des conditions essentielles au progrès d'une telle société. Or, l'action politique et le débat public sont de plus en plus contestés au Cambodge, notamment par une multiplication des poursuites judiciaires.

A. Levée de l'immunité parlementaire

43. Le 3 février 2005, l'Assemblée générale a voté la levée de l'immunité parlementaire de Sam Rainsy et de deux autres membres de son parti, Chea Poch et Cheam Channy. Ce scrutin a été organisé sans notification préalable, à huis clos et à main levée, et les minutes de la séance n'ont pas été communiquées.

44. Alors que l'immunité parlementaire de Sam Rainsy et Chea Poch a été levée dans le contexte de poursuites pour diffamation, l'arrestation de Cheam Channy faisait suite à des accusations faites par le Premier Ministre le 18 juillet 2004, soit trois jours après la formation du gouvernement de coalition, selon lesquelles il était en train de mettre sur pied une armée secrète. Cheam Channy a été arrêté le 3 février 2005 et inculpé de «crime organisé» et de «fraude», conformément aux articles 36 et 45 de la loi APRONUC. En violation du droit national et international applicable au Cambodge, il a été placé dans un centre de détention de l'armée et jugé par un tribunal militaire, quoique étant civil. Le 8 août, il a été reconnu coupable et condamné à sept ans d'emprisonnement, et le tribunal n'a pas respecté ses droits fondamentaux. Le juge a empêché le défenseur de citer certains témoins et n'a pas autorisé l'interrogatoire contradictoire de tous les témoins à charge. Aucun élément de preuve n'a été présenté à l'appui des accusations selon lesquelles Cheam Channy aurait organisé un groupe armé ou comploté de quelque manière que ce soit dans l'intention de renverser le Gouvernement. À la veille de l'expiration du délai de deux mois autorisé pour faire appel, Cheam Channy a demandé à son défenseur de ne pas interjeter appel, et le jugement est devenu définitif et exécutoire le 9 octobre. Il purge actuellement sa peine à la prison militaire. Le Représentant spécial a pu lui rendre visite au cours de sa mission, et s'est associé aux appels lancés pour obtenir sa libération.

45. Le 22 décembre, Sam Rainsy, jugé par contumace par le Tribunal municipal de Phnom Penh, a été reconnu coupable de deux chefs de crime de diffamation et condamné à 18 mois d'emprisonnement. Le 27 décembre 2005, le Représentant spécial a publié un communiqué dans lequel il a exprimé sa vive préoccupation et s'est déclaré fermement convaincu que les vues et opinions dissidentes devaient être contestées par le débat public et non par des poursuites pénales. Il a estimé en outre que les procès par contumace étaient incompatibles avec les garanties judiciaires prévues par la Constitution et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B. Diffamation

46. L'invocation de plus en plus fréquente de la législation sur la diffamation et, plus précisément, de l'article 63 de la loi APRONUC pour trancher des litiges qui sont de nature essentiellement politique est à la fois une cause et un signe du rétrécissement de l'espace politique. Le Représentant spécial s'inquiète également du fait que les dispositions de la loi APRONUC relatives à la provocation et à la désinformation sont souvent invoquées, ainsi que des nombreuses irrégularités dont sont entachés les récents procès. Il pense que cette tendance constitue une menace grave à la liberté d'expression et au pluralisme politique au Cambodge.

47. La diffamation réprimée par l'article 63 de la loi APRONUC emporte une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'une année, alors que la provocation n'entraînant pas la commission d'un crime ou d'un délit au sens de l'article 60 est passible de cinq ans d'emprisonnement. La désinformation au sens de l'article 62 est passible d'une peine de trois ans de prison.

48. La loi APRONUC a été mise en place à titre temporaire. Elle avait été adoptée dans des circonstances très particulières, qui ne reflètent plus la situation du Cambodge aujourd'hui. Son caractère temporaire découle clairement non seulement des références, dans le préambule, à la situation qui prévalait au moment de sa rédaction, mais aussi des nombreuses références, dans tout le texte, à l'Autorité elle-même, qui a cessé d'exister en 1993. Elle a par ailleurs été adoptée avant que le Cambodge n'adopte sa Constitution et n'adhère aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

49. Le procédé consistant à réprimer la liberté d'expression en la criminalisant n'est pas nouveau. Dans de nombreux pays, il s'agit d'une tradition étroitement liée à la sédition, dont l'objectif est davantage de préserver la paix que de protéger une réputation. Dans la pensée moderne, il existe une distinction claire entre la protection de la réputation de quelqu'un et le fait d'empêcher ou de réprimer les actions préjudiciables à la paix. L'emprisonnement n'est plus considéré comme une sanction adaptée à la diffamation qui, en fait, n'est elle-même plus considérée comme relevant du droit pénal. Dans de nombreux pays, même les voies de recours civiles dont peuvent user les personnalités politiques, les gouvernements et, plus généralement, les personnalités publiques, sont très rares.

50. Dans un certain nombre de pays où, en théorie, la diffamation est régie par le droit pénal, celui-ci n'est que rarement invoqué. En France, par exemple, la loi sur la liberté de la presse de 1881 réprime toujours l'offense au Président (art. 26), mais cette disposition n'est, semble-t-il, plus invoquée depuis les années 60, et ce n'est pas parce que les Français ont cessé d'offenser leur Président. Dans plusieurs pays, la diffamation n'est officiellement plus considérée comme une infraction pénale. Lorsqu'il a annoncé à la Commission des droits de l'homme qu'il entendait abolir cette infraction, le Gouvernement sri-lankais a indiqué: «En abolissant ces dispositions, qui sont essentiellement une relique du colonialisme, Sri Lanka s'associerait au consensus international croissant, qui paraît être que de telles dispositions sont inutiles et répressives» (CCPR/C/LKA/2002/4, par. 360).

51. Les rapporteurs spéciaux sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ont, à plusieurs reprises, commenté l'utilisation du droit pénal pour réprimer la diffamation. Ils ont notamment souligné que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne considérait pas le fait de porter préjudice à un gouvernement comme une restriction légitime à la liberté d'expression; que le droit pénal ne doit comporter aucune protection spéciale au bénéfice des hauts responsables publics; que c'est à l'accusation qu'il revient de trancher la question de la vérité ou du mensonge, et que la diffamation ne doit en aucun cas être passible d'une peine d'emprisonnement.

52. Dans le rapport initial qu'il a soumis au Comité des droits de l'homme, le Gouvernement cambodgien a écrit: «Antérieurement et actuellement encore, certains rédacteurs de journaux dépassent la limite de leurs droits, ils n'expriment pas leurs opinions pour critiquer le

Gouvernement, mais injurient franchement les deux copremiers ministres. Par exemple, ils écrivent et dessinent des caricatures qui disent que le Royaume du Cambodge est un pays de voleurs, dirigé par des chefs du gouvernement voleurs, etc. Devant cette situation de désordre et d'anarchie où les critiques sans fondement mêlées d'injures humiliantes et blessantes à l'adresse des dirigeants du Gouvernement, de façon quasi constante, rendent presque impossible l'accomplissement de sa tâche, le Gouvernement se trouve dans l'obligation d'en saisir légalement la justice.» (CCPR/C/81/Add.12, par. 289). Telle était la situation dans les années 90 et, adoptant vraisemblablement une position différente de celle de la nouvelle démocratie cambodgienne, le Comité n'a formulé aucune observation à ce sujet lorsqu'il a examiné le rapport, à sa soixante-sixième session.

53. Mais le Gouvernement semble de moins en moins enclin à tolérer les critiques quelles qu'elles soient, et il succombe volontiers à la tentation d'invoquer la législation générale sur la diffamation. De toute évidence, il est préférable de disposer de lois efficaces, mais lorsqu'un gouvernement a le choix, il est malvenu pour lui de laisser entendre qu'il est, en quelque sorte, obligé de faire usage des mauvaises lois existantes.

54. Le Représentant spécial en conclut que l'usage par le Gouvernement de la législation en matière de diffamation, de désinformation et d'incitation est incompatible avec la Constitution cambodgienne et avec les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme; qu'aucune peine d'emprisonnement ne devrait être prononcée dans les affaires de diffamation; que l'usage de la législation sur la diffamation constitue un abus de droit, une atteinte à la démocratie et un déni du droit du peuple cambodgien d'exprimer et d'entendre différentes opinions; et que la notion de délit d'opinion, du moins lorsque l'opinion est exprimée dans des termes choisis, est contraire à la législation cambodgienne. Il demande par conséquent instamment au Gouvernement d'envisager sérieusement la suspension et l'abrogation de ces dispositions de la loi APRONUC, qui ne sont rien d'autre qu'un avatar malheureux du passé trouble du Cambodge, l'annulation de l'ensemble des accusations prononcées au titre de ces dispositions, et la libération de tous les détenus concernés. Le processus d'élaboration du nouveau Code pénal, actuellement en cours, offre une excellente occasion de modifier le droit et de le rendre compatible avec les obligations conventionnelles internationales du Cambodge et avec la Constitution cambodgienne.

C. Affaires récentes

55. Plusieurs personnalités célèbres et engagées dans la vie publique ont été accusées de diffamation, de désinformation ou encore de provocation au cours des trois derniers mois de 2005. Dans la plupart des cas, les actions judiciaires engagées par le Gouvernement et examinées sans délai par les tribunaux concernaient des prises de position sur la question des frontières, dans le contexte de l'accord frontalier complémentaire. Le Premier Ministre Hun Sen a signé cet accord avec le Gouvernement vietnamien le 10 octobre 2005, et le Roi Sihamoni l'a ratifié le 30 novembre de la même année. Le Représentant spécial est conscient du caractère particulièrement sensible de la question frontalière au Cambodge, mais il pense que le débat public constitue la meilleure façon de la résoudre. Il craint par ailleurs que le Gouvernement se serve opportunément de l'accord frontalier pour réduire au silence les voix dissidentes.

56. Mam Sonando, propriétaire et directeur d'une célèbre station de radio, a été arrêté le 11 octobre et inculpé de diffamation, puis, par la suite, de désinformation, à la suite d'une interview que lui avait accordée par téléphone depuis Paris le Président du Comité des frontières

du Cambodge dans le monde, interview au cours de laquelle ce dernier avait accusé le Premier Ministre d'avoir «vendu» l'île de Koh Trol au Vietnam dans le cadre des traités signés avec ce pays dans les années 80. Le 11 octobre, Rong Chhun, Président de l'Association indépendante des enseignants, et trois autres responsables syndicaux, Men Nath, Directeur de l'Association indépendante des fonctionnaires, Chea Mony, Président du Syndicat libre du Royaume du Cambodge, et Ear Channa, Secrétaire général adjoint du Mouvement des étudiants pour la démocratie, ont publié un communiqué dans lequel ils appelaient «les travailleurs, les employés, les étudiants, les moines, les fonctionnaires, les enseignants, les familles royales et tous les Cambodgiens à se mettre en deuil face au grave danger qui pèse sur l'intégrité territoriale du Cambodge». Rong Chhun a été arrêté le 15 octobre pour diffamation et provocation n'ayant pas entraîné la commission d'un crime. Les autres intéressés ont également été inculpés, mais ils se trouvent à l'étranger. Mam Sonando et Rong Chhun sont détenus au Centre correctionnel n° 1. Toutes leurs demandes de mise en liberté sous caution ont été rejetées, et la date de leur procès n'a toujours pas été fixée. Le Représentant spécial a appelé à leur libération rapide.

57. Deux conseillers de l'ancien Roi Sihanouk, le Prince Thomico Sisowath et le juriste Say Bory, ont également été inculpés de diffamation pour leurs prises de position sur la question des frontières. Say Bory a exprimé son opinion dans une lettre personnelle adressée à l'ancien monarque, qui l'a fait publier sur son site Internet, accessible au public. La position du Prince Thomico, qui a quitté le pays juste avant d'être inculpé, a également été affichée sur le site Web susmentionné. Depuis, Say Bory n'a pas pu regagner le Cambodge.

58. Alors qu'il parachevait son rapport, le Représentant spécial a appris avec consternation l'arrestation et la mise en détention, le 31 décembre 2005, du Président du Centre cambodgien pour les droits de l'homme, Kem Sokha, et du Directeur du Centre cambodgien d'éducation juridique, Yeng Virak, ainsi que l'arrestation de Pa Nguong Teang, adjoint de Kem Sokha, le 5 janvier 2006. Tous ont été inculpés de diffamation et immédiatement incarcérés au Centre correctionnel n° 1.

59. Le tribunal avait statué sur une plainte déposée par le Gouvernement après que le Centre pour les droits de l'homme eut réutilisé une affiche électorale datant des élections de 2003 à l'occasion d'une célébration non officielle de la Journée des droits de l'homme, le 10 décembre à Phnom Penh. Les organisateurs avaient reçu l'autorisation des pouvoirs publics juste avant l'événement. L'inculpation de diffamation était motivée par un des nombreux messages inscrits par le public sur l'affiche en question durant la campagne électorale, messages critiques à l'égard du Gouvernement et du Premier Ministre. L'affiche a été aussitôt retirée sur injonction de la police. Le Représentant spécial partage les regrets exprimés par la Haut-Commissaire aux droits de l'homme dans le communiqué qu'elle a publié le 4 janvier 2006 à propos de ces événements.

60. Toutes ces affaires ont été entachées de graves irrégularités. Sur le plan de la procédure, toutes ces arrestations sont illégales. En droit cambodgien, un mandat de comparution ne peut être décerné que lorsque l'accusé, après avoir reçu une convocation en bonne et due forme, refuse de comparaître devant le tribunal à la date prévue. Hors, les intéressés n'ont pas reçu la moindre convocation. Les juges d'instruction ont ordonné des mises en détention provisoire sans donner les détails des motifs juridiques de leurs décisions, comme ils étaient tenus de le faire aux termes de l'article 14 de la loi APRONUC. Dans le cas d'une inculpation pour provocation ayant entraîné la commission d'un crime avorté, le chef d'inculpation doit faire état du crime ou du délit commis, ce qui n'était pas le cas dans les affaires en question.

D. Société civile et liberté d'association et de réunion

61. Le Cambodge dispose d'une société civile dynamique et d'organisations non gouvernementales et communautaires actives, qui jouent un rôle essentiel dans la promotion et la protection des droits de l'homme et contribuent à la démocratisation et au développement durable de leur pays. Au cours de sa visite, le Représentant spécial a été vivement encouragé par leur action. Il est essentiel que ces organisations puissent continuer à contribuer au développement du Cambodge. Le Représentant spécial a reçu de nombreuses informations concernant les restrictions et les manœuvres d'intimidation dont elles font l'objet. Les menaces de poursuites judiciaires contre leurs membres semblent également en recrudescence, avec pour première cible les militants locaux travaillant à la protection des ressources naturelles et rurales. Les directives publiées le 24 juin 2005 par le Ministère de l'intérieur concernant l'appui aux conseils des sangkats (communes) ont été utilisés à des fins coercitives par les autorités de certaines provinces.

62. Le Gouvernement a récemment relancé un projet de loi sur les ONG, en discussion depuis 1995, et le Ministère a prié la Banque mondiale d'apporter son concours à la rédaction de ce projet de loi. Les versions précédentes du texte avaient notamment pour inconvénient une trop grande rigidité des procédures d'enregistrement et les exigences structurelles applicables aux associations et aux ONG, une limitation des sources de financement et la possibilité de dissoudre une association ou une ONG sur simple décision administrative. Il sera essentiel de faire en sorte que les ONG, en particulier les organisations de défense des droits de l'homme et d'autres intérêts, participent largement et utilement à la rédaction de la loi. Il importera par ailleurs de consulter le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour faire en sorte que la loi soit conforme à la Constitution, aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels le Cambodge est partie et à la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (résolution 53/144 de l'Assemblée générale).

63. Le Gouvernement travaille également à la rédaction d'une nouvelle loi sur la liberté de réunion et de manifestation non violente, une initiative qui a été rendue publique au cours de la mission du Représentant spécial. Il sera indispensable d'entamer de larges consultations publiques pour que la loi soit entièrement conforme à la Constitution et aux traités internationaux, et aussi de solliciter l'avis de l'Organisation internationale du Travail et du HCR en la matière. Une loi d'une telle importance ne saurait être rédigée à la hâte. En revanche, il y a tout lieu de combler les lacunes qui font que la loi existante n'est pas conforme à la Constitution.

64. Le Représentant spécial a reçu de nombreuses informations faisant état d'un mépris continu du droit de réunion pacifique. Les demandes d'autorisation sont régulièrement rejetées pour des motifs arbitraires. Lorsque des manifestations ou des rassemblements se tiennent sans autorisation, une violence parfois excessive est employée pour réprimer des manifestants pacifiques, des dirigeants sont arrêtés et contraints d'apposer leur empreinte digitale sur un document par lequel ils s'engagent à ne plus perturber l'ordre public, ou encore inculpés et traduits en justice. Il a par ailleurs été troublé d'apprendre que la police utilise désormais couramment des matraques électriques.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

65. Le Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme au Cambodge a examiné avec attention l'ensemble des recommandations formulées par ses prédécesseurs, et constate que beaucoup sont encore d'actualité, car les problèmes sur lesquels elles portent n'ont pas encore trouvé de solution. Il a hâte de travailler avec le Gouvernement cambodgien pour rechercher des moyens de mettre en œuvre ses recommandations sans retard excessif. De plus, il souhaite, sur la base de ses propres observations et constatations initiales, soumettre les conclusions et recommandations suivantes.
66. Le Représentant spécial est vivement préoccupé par la détérioration des conditions de participation et de pratique démocratiques, les opposants politiques, les syndicalistes, les journalistes et les organisations de la société civile et de défense des droits de l'homme ayant de plus en plus de difficultés à exprimer leurs opinions ou à exercer librement leurs activités. Le Représentant spécial a le sentiment général que les libertés fondamentales et la démocratie sont menacées au Cambodge. Le recours persistant et croissant aux accusations de diffamation, de désinformation et de provocation pour réprimer l'opposition et la dissidence politiques est particulièrement inquiétant. Le Représentant spécial est fermement convaincu que les questions d'intérêt public, même sensibles ou controversées, doivent être traitées et réglées par le dialogue et le débat, et non par les tribunaux. Le Gouvernement et les autres institutions publiques doivent agir de toute urgence pour rétablir un environnement propice au débat, à une administration transparente et comptable de ses actes et à l'exercice des droits démocratiques. La liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique doit être respectée et promue.
67. Lorsque le Représentant spécial a fait part aux ministres de sa préoccupation concernant la situation des droits de l'homme et la détérioration des conditions de la participation et de la pratique démocratiques, ces derniers lui ont répondu que le Gouvernement s'acquittait tout simplement de sa responsabilité de faire appliquer la loi, et qu'une bonne part de la législation en question avait été adoptée par l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge. Le Représentant spécial n'est pas de cet avis. La loi APRONUC devait être provisoire, et avait été mise en place pour faire face à une situation extraordinaire, alors qu'aucune disposition juridique ne protégeait les droits de l'homme au Cambodge. Depuis, la Constitution cambodgienne, assortie d'une vigoureuse déclaration des droits, et plusieurs traités relatifs aux droits de l'homme ont été adoptés. Certains aspects de la loi APRONUC sont par conséquent devenus anticonstitutionnels. Il appartient donc au Gouvernement de faire en sorte que les dispositions qui sont contraires aux droits de l'homme soient abrogées.
68. Même si une loi fait mention d'une infraction pénale, le Gouvernement n'est pas obligé de l'invoquer, car il est fréquent qu'une loi soit rendue obsolète par l'évolution des mentalités et des circonstances quant à ce qui est considéré comme un comportement adéquat. Comme le montre le présent rapport, dans la plupart des cas, les pays qui, autrefois, considéraient la diffamation ou l'insulte comme une infraction pénale ont abrogé ou cessé d'appliquer les lois pertinentes. Le Gouvernement doit toujours être guidé par le souci d'équité et la raison dans sa façon d'appliquer la loi. Dans ce contexte, le Représentant spécial estime que la loi n'est pas appliquée conformément aux normes

d'un régime juridique libéral. La libération sous caution est régulièrement refusée aux personnes accusées par le Gouvernement; dans la plupart des cas, par exemple dans les affaires de diffamation, les éléments sur lesquels se fonde l'accusation sont dans le domaine public, et les motifs invoqués pour justifier l'ouverture d'une information complémentaire sont peu convaincants et en tout état de cause ne suffisent pas à justifier la mise en détention. Enfin, la loi est invoquée de façon sélective et inéquitable. Le Représentant spécial demande instamment le rétablissement de l'immunité parlementaire des membres du parti d'opposition de Sam Rainsy; la levée de l'ensemble des charges de diffamation, de désinformation et de provocation; l'assurance que les personnes contraintes à l'exil du fait de telles charges ne seront pas arrêtées à leur retour au Cambodge; et la libération immédiate de toutes les personnes inculpées ou reconnues coupables de diffamation, de désinformation et de provocation.

69. La Constitution cambodgienne, adoptée en 1993 par le peuple, par l'intermédiaire de ses représentants élus à l'Assemblée constituante, doit encore être pleinement mise en œuvre, certaines des garanties fondamentales qu'elle renferme étant sérieusement mises à mal. Le Gouvernement doit en priorité, en coopération avec les organisations de la société civile, s'attacher à renforcer la capacité et l'intégrité du Conseil constitutionnel et du Conseil supérieur de la magistrature, qui constituent les deux piliers de la défense et de la mise en œuvre de la Constitution.

70. Comme le note le Représentant spécial dans son rapport, peu de progrès ont été faits dans l'adoption des lois essentielles, malgré l'assistance technique et financière extérieure très conséquente apportée à cette fin. Lors de la réunion du Groupe consultatif sur le Cambodge, en décembre 2004, le Gouvernement a accepté d'adopter, en Conseil des ministres, huit projets de lois essentiels et de les soumettre à l'Assemblée nationale avant la fin de 2005. Ce travail a pris un retard important. Le Gouvernement doit à présent mener à bien le processus de rédaction et déposer sans plus tarder les projets de lois devant l'Assemblée nationale. Les textes de loi devront par la suite faire l'objet d'un processus participatif efficace, et il faudra veiller à ce qu'ils soient conformes à la Constitution cambodgienne et aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

71. Le Représentant spécial est également soucieux de l'indépendance et de l'intégrité de la justice cambodgienne. Il faut rapidement adopter la loi sur le statut des juges et des procureurs, et renforcer l'indépendance des mécanismes juridiques et judiciaires en apportant des améliorations techniques à leur fonctionnement. Le Représentant spécial note par ailleurs qu'il n'existe actuellement aucun système officiel d'aide juridique ou autre permettant un meilleur accès des citoyens aux tribunaux et aux professionnels du droit. De ce fait, toute l'aide juridique dont peuvent bénéficier les citoyens les plus pauvres et les habitants des campagnes en général est apportée par les organisations de la société civile, qui manquent de moyens financiers et de spécialistes pour faire face à cette tâche.

72. Comme ceux qui l'ont précédé, le présent rapport montre qu'il règne au Cambodge une impunité généralisée pour les personnes politiquement ou économiquement bien placées, alors que les personnes qui ne représentent aucune menace à l'ordre public, agissent de bonne foi, mais sont en désaccord avec le Gouvernement, sont fréquemment accusées et condamnées. Le Représentant spécial considère qu'il existe une tendance, alimentée par les juges et les procureurs qui ne respectent pas les procédures légales et les

garanties judiciaires en vigueur, selon laquelle la loi est régulièrement détournée à des fins politiques. Il faut engager un dialogue large et constructif concernant la nature et l'impact de l'impunité et les mesures qui doivent être prises pour l'éliminer. Les recommandations formulées par l'ancien Représentant spécial et les organes de suivi des traités des droits de l'homme pour mettre fin à l'impunité doivent être appliquées. Le Représentant spécial a hâte de travailler à cette fin avec le Gouvernement et la communauté internationale.

73. Les droits fonciers et les droits en matière de logement sont source de difficultés majeures. Dans le rapport qu'il a soumis à la Commission à sa soixantième session, l'ancien Représentant spécial a identifié un certain nombre de problèmes très graves concernant les politiques foncières (E/CN.4/2004/105, par. 41 à 47). La propriété foncière est source de multiples conflits, qui ne sont que rarement réglés de façon impartiale. Les communautés, particulièrement les communautés autochtones, se voient dans l'obligation de quitter leurs terres ancestrales sans aucune protection légale. La destruction des forêts se poursuit à un rythme effréné. Le Gouvernement n'a toujours pas révélé d'informations concernant les ressources foncières et naturelles qu'il a concédées à des compagnies privées et à l'armée au nom du développement. Le rapport soumis à la Commission par le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant et sur le droit à la non-discrimination en la matière renferme des informations concernant les expulsions forcées, les déplacements et les «échanges» de terres, qui ont des effets particulièrement dévastateurs sur les plus pauvres (voir E/CN.4/2006/41/Add.3). Le Représentant spécial encourage le Gouvernement à examiner avec attention le présent rapport et les recommandations qui y figurent. Par ailleurs, il le prie instamment de mettre en œuvre rapidement la loi foncière et d'instituer des procédures équitables et justes de règlement des litiges fonciers conformément au droit national et international.

74. Le Représentant spécial se félicite de ce que le Cambodge ait signé le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 2004, et le Protocole facultatif annexé à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 2001. Il espère que ces instruments seront ratifiés très prochainement. En outre, il prie instamment le Gouvernement de tout mettre en œuvre pour soumettre le rapport initial du Cambodge dû au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les rapports périodiques dus aux autres organes de suivi des traités. Il se félicite de ce que le Cambodge ait achevé l'établissement de son rapport dû au titre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui sera examiné en janvier 2006.

75. La communauté internationale a, elle aussi, un rôle crucial à jouer, qui consiste à appuyer le Cambodge dans ses efforts pour promouvoir les droits de l'homme et développer des institutions démocratiques et responsables régies par l'état de droit. Conformément aux engagements qu'elle a pris dans le cadre de l'Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge, la communauté internationale, par l'entremise de l'ONU et des autres mécanismes multilatéraux et bilatéraux, doit aider le Gouvernement à concevoir et mettre en œuvre des politiques et des programmes qui bénéficient au pays tout entier et permettent au peuple cambodgien d'exercer ses droits politiques, civils et économiques, un objectif qui, au début des les années 90, a constitué le motif principal de son engagement au Cambodge.