NATIONS
UNIES

A S

Assemblée générale
Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

A/49/888
S/1995/281
18 avril 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ESPAGNOL

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
Quarante-neuvième session
Point 42 de l'ordre du jour
LA SITUATION EN AMÉRIQUE CENTRALE :
PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT D'UNE PAIX
FERME ET DURABLE ET PROGRÈS RÉALISÉS
DANS LA STRUCTURATION D'UNE RÉGION
DE PAIX, DE LIBERTÉ, DE DÉMOCRATIE
ET DE DÉVELOPPEMENT

CONSEIL DE SÉCURITÉ
Cinquantième année

Note du Secrétaire général

On trouvera ci-joint le treizième rapport du Directeur de la Division des droits de l'homme de la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL) pour la période du 1er octobre 1994 au 31 mars 1995. On se souviendra (voir S/23999, par. 3) qu'il avait été décidé que les activités que l'ONUSAL entreprendrait en application de l'Accord de San José relatif aux droits de l'homme (A/44/971-S/21541, annexe) feraient l'objet d'une série de rapports distincts. Il s'agit là du dernier rapport de la Division des droits de l'homme de l'ONUSAL dont le mandat prend fin le 30 avril 1995, conformément à la résolution 961 (1994) du Conseil de sécurité, en date du 23 novembre 1994.

95-10489 (F) 190495 210495 /...
9510489

Annexe

TREIZIÈME RAPPORT DU DIRECTEUR DE LA DIVISION DES DROITS DE L'HOMME DE LA MISSION D'OBSERVATION DES NATIONS UNIES EN EL SALVADOR (ONUSAL)

(1er octobre 1994-31 mars 1995)

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre	Paragraphes	Page
I. INTRODUCTION	1 - 8	4
II. RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS	9 - 110	5
A. Le Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme	10 - 25	6
B. Sécurité publique	26 - 33	9
1. Affectation de l'armée à des tâches relevant de la sécurité publique	34 - 38	11
2. Réformes nécessaires	39 - 41	11
3. Coordination institutionnelle	42 - 45	12
4. La PNC et les manifestations	46 - 52	13
5. Atteintes aux droits de l'homme imputables à la PNC	53 - 60	14
6. Mécanismes de contrôle et de vérification de la PNC	61 - 65	16
7. Enquêtes judiciaires	66 - 68	18
8. Violence contre les femmes	69 - 71	18
C. L'administration de la justice	72 - 74	19
1. Le processus de modernisation de l'appareil judiciaire	75 - 90	19
2. Les réformes législatives	91	23
a) La Cour suprême de justice	92 - 94	23
b) Le Conseil national de la magistrature	95 - 97	24
c) La carrière judiciaire	98	24

/...

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Chapitre		Paragraphes	Page
	d) La justice constitutionnelle	99 - 102	24
	e) Garanties d'une procédure régulière . .	103	25
	f) La législation pénale	104 - 105	26
	g) Détentions arbitraires pratiquées par la police	106	26
	3. Instruments internationaux	107 - 110	27
III.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	111 - 121	

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport a pour objet d'informer le Secrétaire général, et par son intermédiaire le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, du développement des mécanismes de protection des droits de l'homme en El Salvador ainsi que de l'état d'application des accords relatifs au respect et à la protection desdits droits au terme de la période de présence de la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL) dans ce pays. Il porte également sur la mise au point du mécanisme international chargé de vérifier le respect des droits de l'homme dans le cadre de l'opération de paix, étant entendu que celle-ci se poursuivra grâce au nouveau mécanisme de vérification et aux bons offices du Secrétaire général (S/1995/220, par. 82). S'agissant donc du dernier rapport de la Division des droits de l'homme, on y trouvera un bref examen rétrospectif de l'évolution des institutions et une liste des mesures auxquelles il faudra accorder la priorité dans l'avenir de manière à remplir pleinement les obligations qui découlent des Accords de paix dans le domaine considéré.

2. La Division des droits de l'homme a indiqué à plusieurs reprises que l'exercice effectif des droits de l'homme en El Salvador passe, dans une large mesure, par le renforcement des institutions nationales chargées directement ou indirectement de protéger et de défendre ces droits; il faudra en particulier que le cadre institutionnel prévu par les Accords de paix fonctionne comme il se doit pour garantir que l'État agit effectivement dans le cadre de la légalité eu égard aux droits de l'homme.

3. M. Diego García-Sayán a, à cet égard, dans le douzième et dernier rapport qu'il a présenté au Secrétaire général en tant que Directeur de la Division des droits de l'homme, indiqué que "cette consolidation quoique inachevée [était] en bonne voie" (A/49/585-S/1994/1220, par. 6). La Division des droits de l'homme, que dirigera M. Reed Brody (États-Unis d'Amérique) à partir de novembre 1994, continue par conséquent d'apporter son appui aux institutions nationales qui se mettent progressivement en place, conformément aux grandes lignes des Accords de paix, mais dont la consolidation se heurte encore à d'importants problèmes.

4. Parallèlement, la Division des droits de l'homme insiste, à la veille du retrait de l'ONUSAL le 30 avril 1995, sur la nécessité d'appliquer d'urgence les dispositions des Accords de paix en matière de droits de l'homme auxquelles il n'a pas encore été donné suite, ce qui revêt une grande importance si l'on veut effectivement mettre en place le cadre de protection juridique et institutionnelle nécessaire à l'instauration d'une démocratie et d'une paix durables en El Salvador.

5. Outre sa tâche de vérification, la Division des droits de l'homme a examiné les plaintes que les particuliers ont déposées auprès du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme. Celui-ci a continué de bénéficier du concours de l'ONUSAL au stade de la réception des plaintes et des enquêtes. À partir de décembre 1994, l'ONUSAL n'a procédé qu'à titre exceptionnel à la vérification directe de plaintes individuelles.

6. Pendant la période de six mois sur laquelle porte le présent rapport, la situation s'est améliorée, pour ce qui concerne les droits de l'homme, ce qui

confirme l'évolution favorable enregistrée dans le douzième rapport. Il est encourageant de constater qu'on a enregistré peu de plaintes relatives à des violations des droits de l'homme pour des motifs politiques. Ce changement important de la situation générale au regard des droits de l'homme a permis à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, à sa quarante-neuvième session, en mars 1995, de mettre fin après 14 années d'activité au mandat de son expert indépendant chargé d'enquêter sur la situation en El Salvador[1].

7. Cependant, l'augmentation de la petite délinquance qui contribue à créer un sentiment de grande insécurité parmi la population, la persistance d'une violence organisée dans le pays et la vive réaction de certaines couches sociales dans certains cas devant les lenteurs de la mise en oeuvre des Accords de paix sont autant de faits qui mettent en évidence la nécessité de redoubler d'efforts pour tenir les engagements découlant de ces accords et consolider de façon cohérente les institutions qui en sont issues de telle sorte que l'État soit en mesure de garantir le respect absolu des droits de l'homme. Il importe en particulier d'accélérer le processus de modernisation et d'épuration du pouvoir judiciaire et de renforcer les moyens d'investigation de la Police nationale civile (PNC) afin de lutter contre la principale source de violations des droits de l'homme : l'impunité.

8. Un des faits les plus graves qu'on ait constatés pendant cette période est l'assassinat le 10 novembre du dirigeant des Forces populaires de libération (FPL) — Front Farabundo Martí pour la libération nationale (FMLN), David Fausto Merino Ramírez (Franco), lors d'un incident au cours duquel Pablo Parada Andino, membre du Comité central des FPL, et Carlos Hernández Cortez ont également été blessés. Bien qu'on n'ait pas élucidé cette affaire, selon divers indices, elle aurait des motivations politiques.

II. RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS

9. Au cours de la période considérée, des progrès encourageants ont été enregistrés dans le renforcement des institutions compétentes en matière de défense et de protection des droits de l'homme. L'épuration de l'appareil judiciaire mise en chantier par la Cour suprême de justice, le déploiement complet de la Police nationale civile et la dissolution de la Police nationale, l'adhésion à d'importantes conventions internationales relatives aux droits de l'homme, ainsi que la reconnaissance de la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme pour le règlement des litiges en la matière, constituent les progrès les plus significatifs de ce renforcement. Par ailleurs, en mars 1995, Mme Victoria Marina de Avilés, juriste reconnue pour son action en faveur des droits de l'homme, a été élue par une large majorité de l'Assemblée législative au poste de procureur chargé de la défense des droits de l'homme. Les principaux obstacles qui s'opposent présentement au plein respect des engagements qui, en matière de droits de l'homme, découlent des Accords de paix, tiennent au retard pris dans les réformes législatives et au renforcement incomplet de la Police nationale civile.

A. Le Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme

10. Le Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme est une des institutions les plus importantes créées en vertu des Accords de paix. Il joue un rôle essentiel s'agissant de renforcer la démocratie et d'en finir avec l'impunité en El Salvador.

11. Depuis sa création, le Bureau s'est heurté à diverses difficultés, notamment l'insuffisance du budget, la faiblesse du soutien accordé par le Gouvernement et l'absence de la forte impulsion que nécessitait la mise en place d'un système efficace de vérification et de protection des droits fondamentaux. Ces difficultés, conjuguées à l'excès de prudence dont il a fait preuve depuis sa création dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles et juridiques et dans la mise en place de cadres de coopération avec les organisations non gouvernementales et l'ONUSAL, en ont ralenti le renforcement. Toutefois, le Bureau est parvenu peu à peu à consolider son infrastructure et élargir son champ d'action dans le pays.

12. Au cours de la période considérée, le Bureau a mené à bien la mise en place de ses agences, aujourd'hui au nombre de 14, sur le territoire national. Le fait que celles-ci couvrent la totalité de ce territoire, le lancement de campagnes d'éducation et de promotion des droits de l'homme, dont la conception a demandé trois ans et, plus récemment, la publication régulière de rapports et de bulletins, lui ont permis d'affirmer sa présence sur le terrain et de faire connaître à la population la nature de ses fonctions, ce qui a entraîné une hausse de la demande de services.

13. L'ONUSAL a continué à soutenir les efforts du Bureau dans divers domaines ayant trait à la protection des droits de l'homme, mettant en permanence à sa disposition ses ressources humaines, techniques et logistiques. La coopération entre l'ONUSAL et le Bureau est axée sur un programme d'assistance technique permanente concernant la réception et la qualification des plaintes et les enquêtes sur les faits ou situations pouvant constituer des violations des droits de l'homme, la priorité étant donnée aux catégories de droits qui relèvent de la compétence de ces deux institutions.

14. Dans la perspective du retrait de l'ONUSAL, les activités de coopération se sont intensifiées à partir de juillet 1994, avec la mise en place d'un mécanisme d'enquête conjointe grâce auquel le Bureau, tout en recevant l'appui de la Mission pour le renforcement de son système d'action, prend graduellement en charge l'enquête sur les cas et situations confiée à l'ONUSAL pendant son séjour dans le pays. Aux fins de ce mécanisme, l'ONUSAL a détaché en permanence des juristes et des policiers pour appuyer les activités du Bureau ayant trait à la réception des plaintes et aux enquêtes, et accroître l'appui technique aux délégations départementales. Par ailleurs, grâce à ce système d'enquête conjointe, l'ONUSAL, malgré la réduction de ses effectifs, a pu continuer de suivre en permanence la situation dans le pays au regard des droits de l'homme en s'appuyant sur l'ensemble des agences du Bureau pour prendre connaissance des faits rapportés et obtenir des données statistiques.

15. Parallèlement, en rapport avec le projet de renforcement du système d'action faisant appel à la collaboration du Programme des Nations Unies pour le développement, la Division des droits de l'homme a appuyé l'organisation de séminaires de formation consacrés aux méthodes de qualification juridique des

violations des droits de l'homme, aux méthodes et procédures d'enquête policière et judiciaire en la matière, ainsi qu'aux méthodes et procédures de contrôle du système pénitentiaire et des agissements de la Police nationale civile. Depuis ces journées de formation, la coopération est devenue plus importante avec la participation de juristes et de policiers de l'ONUSAL à l'élaboration d'une série de directives que le Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme, dans le cadre du projet mentionné, prévoit d'établir pour son système d'action. Dans la même optique, la Division a participé à la révision et l'adaptation de la typologie employée par le Bureau pour la réception et la qualification des plaintes et l'enquête sur les faits ou situations pouvant constituer des violations des droits de l'homme et leur règlement.

16. Ces activités conjointes avaient pour but de faciliter la mise en oeuvre des politiques institutionnelles arrêtées au départ par le Bureau. Elles complètent les efforts déployés par celui-ci pour garantir l'efficacité de son système de protection des droits de l'homme et mieux contrôler la légalité de l'administration publique, responsabilité qui lui incombe en vertu de la Constitution. L'élection du Procureur de Avilés ouvrant de nouvelles perspectives, le Bureau pourrait prendre les mesures suivantes pour renforcer son système d'action, et ce, d'autant plus que l'ONUSAL se retire du pays.

17. Il faut tout d'abord que le Bureau révise et renforce son système d'élaboration, de diffusion et de suivi des résolutions. Ce système est essentiel pour la protection des droits de l'homme et doit donc être révisé et adapté afin d'accroître la qualité technique des résolutions, renforcer leur influence morale et leur vertu dissuasive, accélérer leur élaboration comme l'exigent la protection et l'indemnisation des victimes, et garantir leur prompte application par les instances intéressées. L'ONUSAL a pu constater avec inquiétude que, dans une immense majorité, les résolutions du Procureur étaient restées lettre morte pour les autorités concernées.

18. La coordination entre le siège du Bureau du Procureur à San Salvador et ses délégations départementales est un autre domaine dans lequel il convient d'apporter des améliorations. L'ONUSAL a constaté que le défaut d'instructions et de directives précises faisait que les différentes délégations départementales usaient de critères non homogènes pour la réalisation de leurs activités, ce qui créait un climat d'incertitude au sein de ces délégations qui ne prenaient pas les mesures qui s'imposaient ou tardaient trop à agir, et ce, au détriment de la protection des droits de l'homme. En raison du manque de coordination, les délégués départementaux ne savent pas ce que deviennent les projets de résolution qu'ils ont rédigés, une fois ceux-ci envoyés au siège, et n'ont par conséquent aucune possibilité d'en assurer le suivi.

19. Il est particulièrement important que le Bureau agisse avec rapidité auprès des victimes afin de minimiser les préjudices causés et de prendre des mesures d'indemnisation appropriées. Il faudrait donc que le Bureau revoie son système d'horaires et de permanences, en s'assurant que les jours fériés, les fins de semaine ou les périodes de vacances ne nuisent en rien à sa mission.

20. Au cours des derniers mois, El Salvador a été le théâtre d'une série de manifestations publiques qui ont créé un climat de tension. Compte tenu des réformes politiques et économiques entreprises dans le pays, ces manifestations

risquent de se reproduire et de n'être pas toujours pacifiques. Le Bureau doit donc mettre au point une stratégie précise d'intervention qui lui permette d'intervenir de manière rapide et équitable. Il devrait, à cet égard, définir une politique conforme à son mandat, en ce qui concerne la gestion des situations de crise et l'interposition de ses bons offices, ce qui le rendrait plus à même de prévenir les violations des droit de l'homme et d'aller au-delà de l'assistance humanitaire à laquelle il s'est consacré jusqu'à présent.

21. La poursuite des réformes institutionnelles et législatives découlant des Accords de paix relève également des attributions du Bureau. Il faudrait que celui-ci exerce avec plus de dynamisme la faculté qu'il a de promouvoir des réformes et de donner des avis sur les projets de loi, et ce, d'autant plus que la nécessité s'impose maintenant non seulement de donner un élan aux réformes en cours, mais aussi de s'assurer que celles-ci sont conformes aux normes juridiques nationales et internationales relatives aux droits de l'homme.

22. Le manque de ressources humaines et logistiques, surtout dans les délégations départementales, entrave le bon déroulement des activités du Bureau. Ce dernier dispose actuellement d'agences dans tous les chefs-lieux départementaux et on peut donc considérer que son déploiement territorial est achevé. Cette phase de mise en route doit maintenant être suivie d'une phase de consolidation pendant laquelle il faudra pouvoir compter sur un personnel compétent et doter les agences de moyens suffisants et appropriés, ce qui nécessitera une augmentation de l'enveloppe budgétaire allouée au Bureau. La Division des droits de l'homme a fait savoir à maintes reprises que le Gouvernement avait à cet égard une grande part de responsabilité, et, au vu de l'insuffisance des moyens budgétaires accordés, elle a engagé la communauté internationale des donateurs à continuer de prêter son concours au renforcement du Bureau.

23. Il convient que le Bureau développe davantage ses capacités d'enquête, en se dotant de moyens techniques plus importants et en renforçant les compétences professionnelles de ses fonctionnaires en matière de normalisation et de criminalistique. Ainsi, le Bureau serait en outre en mesure, conformément aux recommandations du Groupe mixte chargé d'enquêter sur les groupes armés d'inspiration politique, de contrôler les agissements de la police et de s'assurer de la légalité des activités des organes chargés d'enquêter sur les violations des droits de l'homme.

24. Par ailleurs, le Bureau doit maintenant user de sa faculté d'intenter des actions en justice et mettre l'accent sur l'étude et l'analyse des situations particulières qui compromettent ou risquent de compromettre le respect des droits de l'homme de manière à disposer des éléments nécessaires pour se prononcer sur d'éventuelles violations. Dans le contexte actuel, il pourrait d'abord examiner les propositions relatives à l'aggravation des sanctions pénales que l'on avance dans le pays concernant, en particulier, la peine de mort. De même, il faudrait que le Bureau familiarise son personnel avec les questions de sécurité publique, eu égard notamment aux fonctions constitutionnelles des forces armées, au fonctionnement de la Police nationale civile et à ses relations avec les institutions judiciaires et au comportement de la police dans des situations de crise. Le respect du droit du travail dans

les zones franches du pays est une des questions qui méritent l'attention du Bureau.

25. Le Bureau devrait également se rapprocher davantage des diverses institutions de la société civile qui ont manifesté à maintes reprises leur volonté d'appuyer et encourager ses activités. El Salvador dispose notamment d'un nombre important d'organisations non gouvernementales qui s'occupent de la protection des droits de l'homme. Certaines d'entre elles se sont adaptées aux exigences de la nouvelle réalité salvadorienne et sont à même de collaborer avec le Bureau à la défense des droits de l'homme.

B. Sécurité publique

26. La modification des relations entre les organes de sécurité et la population, autrefois caractérisées par la répression et la crainte, est l'une des grandes transformations que les Accords de paix cherchaient à promouvoir : il s'agissait de mettre les citoyens en confiance et de leur donner le sentiment d'être protégés. Le maintien de l'ordre public constitue donc l'un des principaux points dont traitent les Accords de paix dont la Mission doit vérifier l'application; c'est de l'application de ces accords sous tous leurs aspects que dépendent en outre, dans une très large mesure, le respect et la protection des droits de l'homme.

27. Pour vérifier que les droits de l'homme sont respectés et protégés en même temps que l'on veille au maintien de l'ordre public, il faut s'assurer que la nouvelle doctrine en matière de sécurité publique sanctionnée par les Accords de paix ne reste pas lettre morte et que le déploiement et le renforcement institutionnel de la Police nationale civile, en tant que police unique d'El Salvador chargée de maintenir l'ordre public sur tout le territoire national, ainsi que la vérification des allégations individuelles de violations des droits de l'homme commises par les forces de police se poursuivent.

28. La gestion de la sécurité publique dans les pays en transition vers la démocratie présente le plus souvent des aspects contradictoires et complexes. Dans le cas d'El Salvador, l'une des principales difficultés tient à la nécessité de résoudre immédiatement les problèmes urgents que pose la recrudescence de la délinquance — délits de droit commun et criminalité organisée — dans la période de l'après-guerre, tout en respectant l'engagement incontournable de redéfinir et d'appliquer, en matière de sécurité publique, une nouvelle doctrine qui se traduise par des mesures concrètes.

29. Cette nouvelle doctrine supposait un certain nombre de réformes visant essentiellement à retirer à l'armée la charge et la responsabilité du maintien de l'ordre public qu'elle assumait habituellement, de manière à ce qu'elle se consacre désormais essentiellement à la défense de la souveraineté de l'État et de l'intégrité du territoire. On a donc cherché à garantir son impartialité et son caractère apolitique, sa subordination au pouvoir civil et on a pris des mesures visant à épurer et réduire ses effectifs et à modifier radicalement le système de formation militaire.

30. La nouvelle doctrine supposait également la suppression des anciens organes de sécurité, la Garde nationale, la Police fiscale et la Police nationale, qui

dépendaient du Ministère de la défense, recevaient un entraînement militaire et étaient les instruments du contrôle militaire exercé sur la population.

31. Le 12 janvier 1995 s'est effectué le transfert de compétence de la Police nationale à la Police nationale civile. Cet événement marque une étape importante dans le processus de paix, matérialisant l'engagement pris par le Gouvernement de confier exclusivement à la PNC le soin d'assurer la sécurité publique interne. La suppression de la Police nationale signifie aussi que, pour la première fois dans l'histoire d'El Salvador, le maintien de l'ordre public dépend d'une police unique, dont le personnel, en majorité civil, est encadré par des civils et formé, dans son intégralité, à la nouvelle Académie nationale de sécurité publique (ANSP). Il a été décidé d'admettre prochainement les anciens membres de la "brigade antidélinquance" à l'Académie, où ils suivront des cours de premier niveau. Des membres de cette brigade ont mené dans la ville de Jiquilisco, du 16 au 18 mars, une opération qui a donné lieu à diverses allégations de mauvais traitements et de détentions arbitraires.

32. Des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations formulées par l'ONUSAL en juillet 1994 en vue de redresser les irrégularités constatées à la PNC et d'améliorer le fonctionnement de l'ANSP. On a, en particulier, débarrassé la structure de la PNC du poids que lui faisaient indûment supporter les anciennes Brigade des stupéfiants et Commission d'enquête sur les faits délictueux, en transférant directement et en bloc leurs effectifs aux Divisions de la lutte contre le trafic des stupéfiants et des enquêtes criminelles de la PNC. Il est prévu de faire entrer ces policiers à l'Académie, à un niveau qui corresponde à leurs diplômes et au nombre de leurs années de service.

33. La mise en oeuvre de toutes ces réformes, d'ordre essentiellement qualitatif, progresse moins rapidement que ne le font la délinquance et les autres problèmes qui amènent l'État à intervenir pour maintenir l'ordre et protéger la tranquillité des citoyens. Il est néanmoins indispensable que, sur le plan théorique comme sur le plan pratique, les problèmes de sécurité publique soient résolus dans le cadre des Accords de paix. Dans le neuvième rapport de la Division des droits de l'homme, en date de septembre 1993, nous avons déjà insisté sur le fait que la recrudescence de la délinquance tenait à ce que les mesures prévues dans les Accords de paix n'avaient toujours pas été prises ou ne l'étaient que partiellement ou trop lentement : "En premier lieu, il y a le fait que des armes de guerre sont entre les mains de la population civile (...) En deuxième lieu, on peut citer les obstacles, les insuffisances et les retards qui ont entravé (...) le déploiement dans de bonnes conditions de la Police nationale civile, avec les moyens requis pour lutter contre la délinquance. En troisième lieu, il y a le fait que les ex-combattants des forces armées et du FMLN n'ont pas tous été réinsérés dans la vie civile comme prévu. Il faut encore ajouter à ces trois facteurs le fait que, de toute évidence, nombre d'infractions ne font pas l'objet d'une enquête, ce qui renforce le sentiment que les délinquants peuvent agir en toute impunité" (A/49/59-S/1994/47, par. 72). Pendant la période considérée, un certain nombre de décisions ont été prises en matière d'ordre public et on a pu vérifier que la PNC ne respectait pas toujours strictement les Accords de paix.

1. Affectation de l'armée à des tâches relevant de la sécurité publique

34. Je tiens à exprimer ici mon inquiétude devant l'affectation de l'armée à des tâches relevant de la sécurité publique, pendant la période considérée.

35. La Constitution d'El Salvador, révisée en application des Accords de paix, attribue au Président de la République la faculté de faire appel à l'armée pour maintenir la paix interne, la tranquillité, l'ordre et la sécurité publique, "à titre exceptionnel et après épuisement des moyens ordinaires". Cette intervention des forces armées "sera limitée à la durée et à la mesure strictement nécessaires au rétablissement de l'ordre et prendra fin dès que ce but aura été atteint" (par. 12 de l'article 168). Divers événements ont récemment amené le Président de la République à exercer cette faculté.

36. Dans le département de San Miguel, le 14 novembre 1994, un certain nombre de propriétaires et de chauffeurs d'autocars assurant des transports en commun ont organisé une manifestation au cours de laquelle ils ont bloqué les voies d'accès à la ville de San Miguel. Le Gouvernement a décidé d'utiliser l'armée pour disperser les manifestants, en plaçant la PNC sous ses ordres. Un grave affrontement s'est produit entre les manifestants et les soldats et policiers, faisant trois morts et plusieurs blessés. Un certain nombre de personnes ont été appréhendées par les membres de la PNC et, sans que rien ne le justifie, remises aux autorités militaires.

37. Plus récemment, en mars, le Gouvernement a lancé un plan de sécurité publique en vue de lutter contre la délinquance, plan qui prévoit de faire largement appel à l'armée, en collaboration avec la PNC. Il faut préciser que si une telle mesure n'est pas, en soi, anticonstitutionnelle, l'esprit des Accords de paix exige qu'existe, au préalable, une réglementation établissant expressément et de façon restrictive les conditions devant être impérativement réunies pour que l'on puisse considérer que la paix interne, la tranquillité, l'ordre et la sécurité publique sont troublés, de manière exceptionnelle, et que les moyens ordinairement employés pour les préserver ont été épuisés.

38. Une telle réglementation, qui pourrait également préciser les limites de l'autorité des forces armées et établir leur subordination à la Direction de la PNC dans ces situations extraordinaires, éviterait que l'on ne tire argument de la latitude considérable qu'a le Gouvernement de faire appel à l'armée, pour modifier les fonctions que la Constitution confie à cette dernière. C'est au terme des négociations menées entre les parties aux Accords de paix que ces fonctions ont été définies, en tenant compte de l'expérience acquise lors du conflit armé, pendant lequel on avait eu recours à l'armée pour contrôler la population. À cet égard, je me dois de mettre en garde contre l'incompatibilité qu'il peut y avoir entre la vocation propre de l'armée et le maintien de l'ordre public.

2. Réformes nécessaires

39. La situation d'insécurité publique pousse certains à proposer l'adoption de solutions régressives et contraires aux garanties prévues par les Accords de paix. On ne résoudra pas le problème de la délinquance en adoptant des lois

draconiennes, ce qui non seulement serait une solution simpliste, mais risquerait de compromettre la démocratisation du pays. Il serait plus efficace d'adopter des politiques sociales, notamment de faciliter la réinsertion des anciens combattants, de donner aux jeunes des possibilités de formation et d'emploi et d'associer l'ensemble de la population aux activités de production.

40. Il est également indispensable de renforcer les moyens dont l'État dispose pour lutter contre le crime organisé et d'inspiration politique. À cet égard, le Groupe mixte chargé d'enquêter sur les groupes armés irréguliers d'inspiration politique avait formulé quelques recommandations dont le Gouvernement a très peu tenu compte. Il avait recommandé en premier lieu de renforcer les mécanismes d'enquête policière, en créant au sein de la PNC une unité spéciale chargée d'enquêter sur ce type de crimes. Cette unité a bien été constituée mais n'a pu jusqu'à présent fonctionner comme elle le devrait.

41. Le Groupe a de même recommandé d'adopter une procédure spéciale pour le type de crimes considéré, en nommant des juges qui seraient spécifiquement chargés de telles affaires. Certains membres des milieux juridiques salvadoriens pensent que cette recommandation vise à mettre en place ce que l'on appelle "des juges sans visage", ce qui est très loin des intentions du Groupe. Cette recommandation est actuellement examinée par la Cour suprême. En outre, le Groupe a recommandé d'adopter à titre provisoire une législation prémiale qui permette d'augmenter ou de réduire la responsabilité pénale en échange d'informations importantes propres à faciliter l'enquête ou à faire la lumière sur le crime organisé ou d'inspiration politique. Aucune suite n'a été donnée à cette recommandation.

3. Coordination institutionnelle

42. Il faut redire, d'autre part, l'inquiétude de l'ONUSAL devant le manque persistant de coordination entre la PNC, l'appareil judiciaire, le ministère public de la République, le Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme et les services du Bureau du Procureur général de la République. À l'initiative de l'ONUSAL et du Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme, on a commencé, dans l'est du pays et dans le département de Chalatenango, à mettre en place des comités chargés de coordonner les activités de ces institutions; les résultats ont été encourageants et il serait bon de prolonger cette expérience et de l'étendre à d'autres régions.

43. Les vérifications effectuées auprès de 49 unités représentatives de la PNC en février et mars 1995 ont permis d'établir, entre autres insuffisances, qu'en l'espace d'une semaine, la PNC n'avait communiqué au juge compétent que 12% des dossiers ouverts à la suite d'informations ou de dénonciations. Fait inquiétant, aucune des unités concernées n'avait transmis de dossiers au Procureur général de la République. La même mission de vérification a constaté que 20% seulement des mandats d'arrêt lancés par les tribunaux compétents avaient été exécutés par la PNC.

44. On a constaté de même que la police agit sans ordonnance judiciaire dans la grande majorité des cas de mise en détention. Elle n'exécute un mandat d'arrêt lancé par un juge que dans 11 % des cas; dans tous les autres cas, elle procède à des arrestations en flagrant délit (66%) ou à des arrestations dites en

"flagrant" délit alors qu'elles surviennent dans les 24 heures suivant les faits, ce qui paraît confirmer, vu le niveau actuel de développement institutionnel de la PNC, que les policiers ont une notion imprécise de la notion de flagrant délit.

45. Les activités de vérification ont également révélé que les systèmes d'enregistrement des affaires et des enquêtes policières étaient entachés d'irrégularités et de qualité inégale; elles ont permis de constater par ailleurs que les cadres ne contrôlaient pas convenablement la tenue des registres officiels. Ces irrégularités se répercutent sur la préparation des dossiers remis aux autorités judiciaires et il s'ensuit que, dans nombre de cas, les dispositions légales ne sont pas respectées, si bien que les procédures engagées peuvent être frappées de nullité.

4. La PNC et les manifestations

46. Pendant la période considérée, le pays a été secoué par une série de manifestations, dont certaines étaient loin d'avoir un caractère pacifique, qui ont mis à l'épreuve la capacité du Gouvernement de réagir de façon adéquate et cohérente, dans un esprit de pacification et dans le respect de la légalité démocratique. Il faut saluer la prudence avec laquelle le Gouvernement a su faire face à nombre de ces événements, ouvrant la voie au dialogue et à la recherche d'un compromis avec les manifestants. Il est évident toutefois que la façon dont la PNC contrôle les manifestations et gère les situations de crise laisse encore à désirer.

47. Le 24 janvier, des soldats démobilisés ont manifesté en masse à San Salvador, où ils ont occupé divers édifices, tels que ceux de l'Assemblée législative et de l'Institut de prévision sociale des forces armées (IPSFA); ils ont également bloqué les trois principales routes du pays. Comme les manifestants approchaient de l'Université nationale, des membres de la PNC ont ouvert le feu, tuant Andrés Flores Méndez. Trois blessés ont déclaré que les agents avaient d'abord tiré en l'air puis dans leur direction. Selon les agents, les soldats démobilisés auraient attaqué les policiers à coups de machette.

48. En d'autres occasions au cours de la même journée, on a observé que la PNC faisait preuve de prudence, mais qu'à l'évidence, elle n'avait encore ni les moyens matériels nécessaires ni la formation voulue pour faire face à de graves perturbations de l'ordre public. Un millier d'anciens patrouilleurs et d'agents de la défense civile ont bloqué la Carretera Panamericana pendant une journée entière. Un contingent de 150 policiers est tout d'abord arrivé sur les lieux. Quelques heures après, une trentaine d'agents des forces antiémeute se sont présentés : ils se sont tenus à 1 kilomètre de distance sans intervenir. Le lendemain, les manifestants se sont transportés au Ministère des finances, qu'ils ont occupé et dont ils ont barré l'accès. Toujours le 24 janvier, quelque 350 anciens combattants ont pénétré dans les locaux de l'Assemblée législative et de la Cour suprême : ils se sont emparés des deux édifices, ainsi que des bâtiments voisins, bloquant les portes d'entrée et de sortie, et prenant un certain nombre de députés en otage. La PNC a adopté en ces diverses occasions une attitude d'observation prudente, sans jamais intervenir.

49. Le 27 janvier 1995, alors que quelque 300 soldats démobilisés ayant appartenu aux anciens organes de sécurité marchaient sur le Palais présidentiel, différents incidents et affrontements se sont produits entre les manifestants et la PNC, culminant avec la prise en otage de trois policiers. Cette prise d'otages semble due au manque d'organisation du déploiement opérationnel. Il est évident que les policiers en contact avec les manifestants étaient peu nombreux et que, répartis en groupes aisément vulnérables, ils se sont montrés indécis quant à la conduite à tenir.

50. Un incident préoccupant s'est déroulé le 29 mars à San Salvador : la PNC a réprimé violemment une manifestation d'environ 1 500 invalides de guerre dont certains étaient armés de crocs et de pierres, l'un d'entre eux portant même une arme à feu. Bien que, à cette occasion, la police ait recouru à des moyens non létaux, comme des gaz ou des balles en caoutchouc, elle a employé pour disperser la manifestation une force excessive sans rapport avec l'objectif recherché. Il faut dire toutefois que, quand des manifestants sont armés, leur action perd le caractère pacifique qui devrait être le sien et témoigne d'une attitude belliqueuse inacceptable dans le contexte des transformations nationales.

51. Dans des situations semblables, la PNC a fait preuve de professionnalisme, en particulier dans les cas où la population a montré qu'elle savait exercer de façon pacifique son droit de réunion et de manifestation, droit que la PNC a pour mandat de protéger. Lors de la marche pacifique organisée le 14 décembre par les agriculteurs des anciennes zones d'hostilité, afin de réclamer l'application des Accords de paix en matière de redistribution des terres, la PNC a collaboré avec les organisateurs de la manifestation pour que celle-ci se déroule de façon ordonnée et pacifique, si bien que la journée n'a été marquée par aucun incident.

52. Indépendamment de la légalité ou de l'illégalité des manifestations qui se sont déroulées dans le pays, il est essentiel que le maintien de l'ordre public soit assuré dans le respect des Accords de paix, ce qui signifie concrètement qu'il faut renforcer considérablement la capacité opérationnelle de la PNC et mieux former ses agents à la gestion des situations de crise, conformément au principe de proportionnalité et de gradualité établi par les dispositions de la loi pertinente qui régissent l'emploi de la force. Le fait que la PNC ait récemment été dotée d'équipes antiémeute est encourageant. Il faut remédier en outre à la lenteur et à l'indécision dont elle fait preuve face à ce type de situations, parce qu'elle attend toujours des directives des autorités politiques.

5. Atteintes aux droits de l'homme imputables à la PNC

53. Au terme des vérifications auxquelles le Bureau du Procureur et l'ONUSAL ont procédé en étroite collaboration, on a pu établir que des violations graves du droit à la vie et à l'intégrité physique avaient bien été commises par des membres de la Police civile nationale (PNC) au cours de la période considérée. On a noté avec préoccupation que la nature de ces atteintes avait changé en pire : les violations commises étaient plus graves, elles étaient le fait de policiers gradés et l'on avait constaté que certains membres de la PNC s'efforçaient de détourner ou d'entraver le cours des enquêtes. Il convient cependant de souligner qu'aucun agissement de ce type n'a été signalé au cours

des trois derniers mois de la période considérée et que la situation semble donc être en voie d'amélioration. On détaille ci-après certaines de ces violations.

54. Le 4 novembre 1994, Nelson Arnulfo Pineda Sosa, mineur, a été tué par des agents de la PNC alors qu'il circulait à bord d'une voiture dans San Miguel en compagnie de son ami Melvin Reynaldo Díaz, qui a été blessé au cours de l'incident. Aux dires de la police, les intéressés avaient pris la fuite alors que deux agents s'apprêtaient à fouiller le véhicule qui leur semblait suspect. S'étant lancés à sa poursuite, les agents avaient remarqué que le conducteur brandissait par la fenêtre du véhicule un objet qu'ils n'avaient pu identifier. Peu après, le conducteur avait arrêté le véhicule, faisant mine de lancer ledit objet en direction des agents. Après avoir tiré des coups de semonce, les agents auraient constaté qu'il s'agissait d'une grenade. Or, le juge chargé du dossier a pu établir que ladite grenade était en dépôt dans les bureaux de la PNC depuis le 17 septembre. Les policiers impliqués ont été mis à la disposition du tribunal compétent, une fois que le poste dont ils relevaient eut informé le Directeur général de la PNC que les agents avaient eux-mêmes jeté la grenade dans le véhicule de la victime afin de justifier leurs agissements. On ne s'explique pas pourquoi la chambre criminelle de la première section de l'Est a prononcé la mise en liberté du sergent qui commandait la patrouille.

55. Le 11 novembre 1994, dans la ville de San Miguel, deux agents de la PNC ont tiré sur Victor Manuel Portillo, le blessant mortellement dans le dos. Selon l'enquête menée par l'ONUSAL, la victime n'était pas, au moment des faits, sous le coup d'un mandat d'arrêt et aucun élément ne permettait de penser qu'il s'agissait d'un flagrant délit ni même qu'une infraction quelconque avait été commise. L'enquête judiciaire a amené à écarter la version de la police selon laquelle Portillo aurait ouvert le feu contre les agents. Selon un témoin oculaire, ceux-ci, qui étaient en voiture, ont tiré sur Portillo qui courait leur tournant le dos. Le juge de paix a ordonné la mise en détention des agents, mais au moment où le Tribunal s'apprêtait à notifier cette ordonnance aux intéressés, il a été informé que ceux-ci s'étaient évadés des cellules du poste de San Miguel.

56. Juan Carlos Mina a été arrêté le 24 septembre 1994 par des effectifs de la PNC dans le hameau de Guarnencia (Santa Ana), au motif qu'il était ivre sur la voie publique. Le plaignant soutient qu'il n'a opposé aucune résistance lors de son arrestation, ce qu'ont confirmé les témoins oculaires, qui nient en outre que le comportement de l'intéressé ait prêté à scandale. Comme l'ONUSAL a pu le constater, le plaignant présentait des traces de coups et il prétend avoir été frappé par un sergent de la PNC dans les locaux de la police, alors qu'il avait les mains et les pieds liés, ce qui a été confirmé par un témoin détenu au même endroit.

57. Le 28 décembre 1994, Naín Enrique Bonilla, 17 ans, a été arrêté par des membres de la Division de lutte contre le trafic des drogues de la PNC détachés dans la zone de El Amatillo (la Unión), parce qu'il était accusé d'avoir volé un fusil G-3 appartenant à ladite division. Pendant sa détention, deux membres de la police l'ont bâillonné et lui ont placé un sac en plastique sur la tête, jusqu'à ce qu'il présente les premiers signes d'asphyxie. On lui a infligé le même sévice trois fois, après quoi il a nommé un tiers comme étant l'auteur du vol. Le lendemain, alors qu'il était revenu sur ses aveux, on lui a recouvert

la tête d'un sac en plastique à sept reprises, allant même jusqu'à lui plonger la tête dans l'eau. Les vérifications auxquelles l'ONUSAL a procédé ont permis de confirmer que la plainte était fondée.

58. René Morán Valiente a été arrêté en compagnie de sept autres personnes par des membres de la PNC de Nueva San Salvador le 26 novembre 1994. Il prétend que le Sous-Commissaire du poste de la PNC de la Libertad l'a menacé et frappé à l'oreille avec un pistolet. L'officier en question était déjà sous le coup d'une plainte pour mauvais traitements déposée au Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme, et sa conduite avait déjà fait l'objet d'une plainte déposée devant l'ONUSAL le 11 août 1994. Le Directeur général de la PNC a immédiatement saisi l'ONUSAL de cette affaire.

59. Le 23 février 1995, à San Rafael Oriente (San Miguel), Manuel Alberto Garay a été abattu par un agent de la PNC. La victime rentrait chez elle au milieu de la nuit à bord d'une camionnette non immatriculée, en compagnie de son ami José Cruz Larín. Sur la route, un agent de la PNC lui avait fait signe de s'arrêter mais Garay n'avait pas obtempéré et avait poursuivi sa route à grande vitesse, comme le reconnaissait le témoin Cruz Larín. L'agent avait alors tiré deux coups de feu, dont l'un avait atteint Garay à la tête, provoquant sa mort. La version de la police est contradictoire, voire fallacieuse. Le policier qui avait tiré les coups de feu a fini par reconnaître qu'il avait menti lorsqu'il avait rapporté l'incident.

60. Le 2 décembre 1994, les employés de l'Institut de sécurité sociale occupaient les locaux de cette institution à la suite d'un conflit du travail. La PNC était intervenue et des agents de police de divers grades, qui ne portaient pas l'uniforme réglementaire, ni aucun signe permettant de les identifier, avaient tiré des coups de feu en l'air dans l'un des locaux du centre hospitalier, risquant de blesser les personnes qui s'y trouvaient. Le chef de l'Unité d'enquête disciplinaire de la PNC avait participé à l'opération. L'incident a fait des blessés des deux côtés.

6. Mécanismes de contrôle et de vérification de la PNC

61. Ces affaires montrent bien que certaines déficiences continuent d'entraver le fonctionnement des mécanismes de vérification et de contrôle interne de la PNC. L'ONUSAL a constaté qu'au 2 décembre 1994, le Bureau du Procureur général de la République indiquait avoir engagé 71 procédures pénales contre des membres de la PNC à raison de leur participation à des actes délictueux, commis pour la plupart dans le courant de 1994. À cette date, l'Unité d'enquête disciplinaire n'avait entamé de procédure de sanctions administratives que dans huit cas. L'ONUSAL a fait part de sa préoccupation au Directeur de la PNC, ce qui a permis d'accélérer la prise de mesures disciplinaires internes dans certaines de ces affaires.

62. À la même date, l'Unité d'enquête disciplinaire avait reçu 506 plaintes contre des effectifs de la PNC; 430 n'avaient fait l'objet d'aucune enquête et la plupart concernaient des infractions mineures. Au 2 mars 1995, l'Unité était saisie de 780 dossiers, dont 116 portaient sur des infractions graves et très graves. Le manque de diligence dont elle a fait preuve, surtout dans des cas relatifs à des violations graves des droits de l'homme (exécutions arbitraires,

tortures et mauvais traitements), a conduit l'ONUSAL à demander à la Direction générale de la PNC de s'enquérir de l'état d'avancement des enquêtes relatives aux plaintes dont la Division des droits de l'homme avait établi le bien-fondé. À la suite de cette communication, le Vice-Ministre de la sécurité publique et la Direction générale de la PNC se sont engagés publiquement à faire en sorte que les enquêtes portant sur les cas graves soient menées à bien dans les plus brefs délais. Ils ont aussi annoncé que le système disciplinaire interne serait réformé afin d'améliorer et d'accélérer les procédures.

63. Les carences observées montrent qu'une réforme s'impose. Il conviendrait notamment de doter l'Unité de cadres de direction dûment qualifiés et des moyens matériels nécessaires. La direction de l'Unité d'enquête disciplinaire a changé à la fin du mois de mars.

64. Il faudrait pareillement modifier la structure et les procédures du Tribunal disciplinaire de la PNC, afin qu'il puisse fonctionner avec toute la rapidité et l'efficacité voulues. Au 2 mars 1995, le Tribunal était saisi de 26 plaintes, dont 18 relèvent de la catégorie des violations graves établie par l'ONUSAL. L'une des mesures qui permettraient d'améliorer les procédures de contrôle interne consisterait à modifier le règlement dans le sens d'une décentralisation, à savoir, en autorisant les officiers de police départementaux à connaître des cas de manquements mineurs, afin que le Tribunal ne soit plus saisi que des cas qui compromettent gravement la PNC, en particulier en matière de droits de l'homme.

65. Outre ces mécanismes de contrôle interne, les Accords de paix ont prévu un mécanisme de vérification externe, en la personne de l'Inspecteur général, dont la fonction est déterminante pour garantir que les activités de la police ne sortent pas du cadre de la légalité. Un inspecteur général a été nommé il y a six mois, mais ses compétences n'ayant pas été clairement définies, cette mesure s'est avérée parfaitement inefficace. Le 31 mars, l'Inspecteur général a été démis de ses fonctions.

7. Enquêtes judiciaires

66. On constate par ailleurs que les enquêtes judiciaires qui incombent à la PNC ne sont pas suffisamment poussées. Les unités de police déployées dans le territoire ne mènent pratiquement aucune activité d'enquête, étant donné que 75 % du personnel affecté aux enquêtes (15 % de l'effectif total de la police) se cantonnent dans des tâches administratives et ne travaillent pas sur le terrain. De plus, les moyens matériels font gravement défaut et, pendant la période sur laquelle a porté la vérification, la PNC n'a entamé d'enquêtes que dans 22 % des cas dénoncés et des plaintes déposées par la population. On constate en outre que les procédures d'enquête se réduisent à leur plus simple expression, la police se limitant en général à dresser un constat et à recevoir les déclarations du plaignant et des éventuels témoins. Le travail d'enquête est pratiquement inexistant. En règle générale la police n'établit pas de rapport et les faits ne sont connus qu'au travers de la déclaration du plaignant, qui est textuellement consignée dans les dossiers extrajudiciaires. Dans certains cas, on a pu constater que non seulement il n'y avait aucun exposé des faits, mais que certaines conduites étaient directement qualifiées, sans

qu'aucun élément d'appréciation soit communiqué au juge. Cette façon de procéder est de règle en matière pénale.

67. Ces carences de l'enquête se répercutent au niveau des procès, puisque les juges et le Ministère public ne disposent pas des éléments de preuves nécessaires pour agir, ce qui favorise l'impunité. Cette situation, à laquelle s'ajoute le fait que plus de la moitié des arrestations ont trait à des infractions mineures (ébriété sur la voie publique ou rixes) et non pas à des délits plus graves, indique que la PNC ne centre pas son action sur la lutte contre la répression de la criminalité.

68. La Division d'enquête criminelle, qui est chargée d'établir les faits dans les affaires les plus graves, n'a guère obtenu de résultats encourageants, en particulier pour les affaires qui lui ont été soumises par le Groupe mixte chargé d'enquêter sur les groupes armés irréguliers d'inspiration politique. Ainsi, l'enquête sur l'assassinat du dirigeant des FPL-FMLN, David Fausto Merino Ramírez ("Franco"), survenu le 10 novembre 1994, a été conduite avec une inefficacité que l'on s'explique mal. Cet état de fait confirme la nécessité, déjà évoquée dans le présent rapport, de renforcer l'Unité spéciale chargée d'enquêter sur les délits d'inspiration politique.

8. Violence contre les femmes

69. En El Salvador, la violence exercée contre les femmes est un phénomène qui prend une ampleur et une importance grandissantes. En 1994, le nombre de plaintes a augmenté : l'Institut médico-légal fait état de 726 cas de délits sexuels dont la victime est une femme, de janvier 1994 à janvier 1995, ainsi que de 765 cas de violence familiale, dont 634 concernaient des femmes. Par ailleurs, le Département pour la protection de l'enfant et de la femme du Bureau du Procureur de la République a enregistré un total de 1 404 délits perpétrés contre des femmes, dont 886 ont été classés dans la catégorie des mauvais traitements et 246 dans celle des viols.

70. Il se peut que cette augmentation soit partiellement imputable à une sensibilisation accrue des femmes, qui, surmontant peu à peu la peur et la honte, dénoncent publiquement les actes de violence dont elles sont victimes et commencent à s'adresser aux organismes de protection et de défense des femmes; elles bénéficient ainsi d'un meilleur appui institutionnel et de moyens d'action plus efficaces émanant du secteur gouvernemental comme du secteur non gouvernemental. Parmi les autres indices qui dénotent une prise de conscience plus nette, on peut noter un décret de l'Assemblée législative proclamant le 25 novembre Jour de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, et le projet de loi destiné à prévenir la violence familiale, présenté par le Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme, en collaboration avec des organisations de femmes, que l'Assemblée législative devrait adopter.

71. Dans ce contexte, il convient de mentionner les efforts de prévention déployés par diverses associations féminines, qui tentent d'améliorer la protection de la famille et de renforcer les écoles et les institutions par l'intermédiaire desquelles se transmettent les valeurs et qui influent sur les comportements, afin de rompre le cercle vicieux de la discrimination et de la violence exercées à l'égard des femmes. Il importe au plus haut point

d'associer la PNC à la lutte contre la violence exercée à l'égard des femmes, en faisant une place aux droits de l'homme dans les programmes de formation et en créant des services d'assistance aux victimes.

C. L'administration de la justice

72. L'un des objectifs fondamentaux des Accords de paix est de garantir l'indépendance des institutions chargées de l'administration de la justice face aux autres pouvoirs de l'État et de les doter en même temps des attributs nécessaires pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions avec impartialité, transparence et efficacité.

73. Lorsque l'ONUSAL a été mise en place dans le pays, il y avait besoin de restructurer entièrement le système d'administration de la justice. Il a été déterminé que les problèmes les plus graves tenaient aux faits suivants : la procédure judiciaire ne se déroulait pas dans l'indépendance et l'autonomie, il y avait des signes évidents de corruption, la justice constitutionnelle manquait d'efficacité, la magistrature n'avait pas une formation technique adéquate, des lois obsolètes demeuraient en vigueur, il n'y avait aucune garantie, et il y avait constamment violation des formes régulières.

74. La Commission de la vérité a souligné que "les organes judiciaires sont en grande partie responsables de l'impunité avec laquelle ont été commis des actes de violence graves"[2] et a coopéré avec l'ONUSAL pour établir une série de recommandations visant à creuser davantage les réformes déjà envisagées en la matière dans les Accords de paix. Ces accords et recommandations forment un ensemble d'engagements dont il faudra s'acquitter scrupuleusement.

1. Le processus de modernisation de l'appareil judiciaire

75. Parallèlement aux réformes constitutionnelles et législatives établies par les Accords de paix, l'édification d'un système d'administration de la justice nouveau et efficace exige la planification et l'exécution d'un processus de modernisation et de professionnalisation de l'appareil judiciaire qui, dans la ligne de la nouvelle légalité démocratique sous-jacente, permettra d'établir fermement une nouvelle pratique judiciaire. La structure de la nouvelle Cour suprême de justice, mise en place grâce au nouveau mécanisme d'élection établi par les Accords eux-mêmes, qui garantit une large représentativité de la Cour et contribue à son indépendance, a été, dans ce sens, un facteur déterminant du progrès de ce processus de modernisation.

76. La nouvelle Cour suprême de justice a fait connaître ses objectifs : moderniser le système judiciaire, éliminer la corruption, former les fonctionnaires judiciaires, éviter les retards de la justice et contribuer à l'efficacité des mécanismes de protection sociale et des organes auxiliaires, tout cela afin d'adapter l'administration de la justice à la nouvelle réalité démocratique et de veiller à ce qu'il n'y ait plus d'impunité. Dans l'un des premiers arrêts importants qu'elle a prononcés sur la base de l'article 144 de la Constitution, et qui consacrait la primauté des traités — comme ceux relatifs aux droits de l'homme — sur les lois ordinaires de la République[3], la Chambre constitutionnelle de la Cour a clairement démontré sa nouvelle orientation.

77. Vu la lourde charge d'affaires administratives à laquelle doit faire face la nouvelle Cour suprême de justice, le fait qu'elle ait pris l'initiative de créer une commission mixte des personnels judiciaire et administratif chargée d'étudier les problèmes structurels et de procédure qui se posent et de proposer des solutions est fort positif.

78. La nouvelle Cour se trouve également face à une surcharge d'affaires en cours, ce qui a retardé le jugement des affaires relatives à la jouissance des droits de l'homme. À titre d'exemple, le 18 juin 1994 une ordonnance municipale a été promulguée à San Salvador, interdisant la tenue de manifestations publiques les jours ouvrables. Plusieurs organisations ont immédiatement intenté un recours en amparo devant la Cour, arguant que la mesure allait à l'encontre de l'exercice du droit de réunion pacifique, avis que partageait la Division des droits de l'homme (voir onzième rapport, A/49/281-S/1994/886, par. 43 et 44). Huit mois plus tard, la Chambre constitutionnelle ne s'était pas prononcée, et la mesure est restée en vigueur, telle une épée de Damoclès suspendue au-dessus des organisations sociales, dont plusieurs ont été frappées d'amende pour avoir contrevenu à l'ordonnance en question.

79. Donner, grâce à l'École de formation judiciaire, un supplément de formation aux juges et à leurs collaborateurs est une autre mesure que la Cour s'est proposée d'appliquer. Avec beaucoup de préoccupation, en évaluant diverses activités de formation, l'ONUSAL a déterminé que les juges et procureurs manquaient de la préparation la plus élémentaire dans un grand nombre de domaines, en particulier en ce qui concerne le droit international et les droits de l'homme et, ce qui s'expliquait encore moins, qu'ils ne connaissaient ni n'appliquaient les normes de la Constitution salvadorienne elle-même. Cette ignorance des normes est encore plus grave lorsqu'il s'agit d'apprécier les déficiences touchant l'interprétation et le raisonnement juridiques, le résultat en étant l'application à la fois littérale et aléatoire de la législation ordinaire et le fait que les aspects procéduraux l'emportent nettement sur les questions de fond. L'on a constaté l'existence de lacunes notoires dans des connaissances élémentaires comme la capacité de résumer ou de formuler des déclarations, provenant tant d'une difficulté à isoler les faits pertinents que du manque de pratique dans l'analyse raisonnée.

80. Cela souligne bien la nécessité de renforcer l'École dans le domaine de la formation des juges et d'élaborer des programmes d'enseignement en matière de droits de l'homme. Bien au-delà de l'épuration de l'appareil judiciaire, il est indispensable de prendre des mesures de vaste portée pour améliorer la base de formation de ses fonctionnaires et d'améliorer ainsi leur capacité de raisonnement juridique. L'exécution de programmes systématiques et bien planifiés en la matière requiert tout l'appui que la communauté internationale est en mesure d'apporter. Il convient à cet égard de se féliciter de la nomination récente de M. José Albino Tinetti, avocat distingué, à la direction de l'École.

81. L'une des actions primordiales pour la nouvelle Cour a été de commencer d'épurer l'appareil judiciaire, mesure qui, outre qu'elle est envisagée dans les Accords et dans les recommandations de la Division des droits de l'homme et de la Commission de la vérité, est une exigence urgente de la société salvadorienne. À cet égard, la Cour a pris des mesures concrètes et, sacrifiant

la promptitude qu'exige ce processus, a pris le temps de prévoir toutes les mesures voulues pour que cette épuration soit menée à bien dans le strict respect des formes régulières et conformément aux dispositions en la matière figurant dans les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature adoptés par l'ONU. En mars 1995, la destitution d'un magistrat du tribunal de deuxième instance, de quatre juges de première instance et d'un juge de paix, et la suspension de trois juges de paix pendant 60 jours, ont été parmi les mesures relevant de ce processus d'épuration, processus que la Cour a complété en créant le Département d'enquête judiciaire, qui sera chargé de contrôler l'intégrité de l'appareil judiciaire.

82. Ce département, qui commencera à fonctionner le 1er avril, est composé d'un chef, de deux collaborateurs et de 15 auxiliaires, et doté de deux véhicules. Il ouvrira immédiatement un dossier sur chacun des juges du pays aux fins de compiler un registre de toutes les plaintes reçues. Cet effort de la Cour devra manifestement être renforcé : il faudra promptement doter ce département d'un règlement et élargir sa capacité de recevoir des plaintes au niveau national, car celles-ci ne sont actuellement reçues qu'au siège de la Cour suprême de justice.

83. De même, viendra compléter ce processus l'évaluation annuelle des magistrats et juges par le Conseil national de la magistrature. La Commission de la vérité a recommandé que seuls restent en fonctions les juges qui, après une évaluation rigoureuse du Conseil, ont fait la preuve de leur dévouement à leurs fonctions, de leur efficacité et de leur intérêt pour les droits de l'homme et qui sont entourés dans leurs activités de toutes les garanties d'indépendance, de respect des critères judiciaires, d'honnêteté et d'impartialité.

84. La première évaluation, effectuée par le Conseil en juin 1994, s'est heurtée à de sérieuses difficultés, comme le fait qu'il n'existait pas de précédents et que le Conseil ne disposait pas de ressources économiques, de personnel qualifié ni de matériel adéquat, que certains fonctionnaires faisaient preuve de mauvaise volonté, le manque de coopération, le désordre administratif dans les tribunaux et la crainte manifestée par les utilisateurs et les parties, qui les empêchait de répondre avec objectivité. Pour la deuxième évaluation des juges de première instance, effectuée en février 1995, le Conseil a systématisé ses critères d'évaluation (nombre de sentences prononcées, observation des délais, efficacité et diligence, résolutions qui révèlent négligence ou ignorance, sanctions imposées par les supérieurs hiérarchiques, mouvement général du tribunal, ponctualité, ordre et discipline) et a établi une série de fiches et autres registres. Cette évaluation se rattache étroitement à la norme figurant dans la Loi du Conseil, mais ne laisse pas suffisamment la place à d'autres critères d'évaluation, comme la préoccupation en matière de droits de l'homme des inculpés ou des victimes, la contribution du juge au développement des sciences juridiques, la formation personnelle, la qualité et pas seulement le nombre des sentences prononcées, etc.

85. Autre question importante à laquelle est confrontée la nouvelle Cour suprême de justice, par le biais de sa chambre pénale : le problème complexe des prisons et des prisonniers détenus sans jugement, situation sur laquelle l'ONUSAL a appelé l'attention et à qui il faut donner rapidement une réponse

valable. La violence qu'on connaît dans les prisons depuis le début 1994 a des origines diverses, dont l'une était le retard mis par les juges à juger les affaires.

86. Immédiatement après sa mise en place, la Chambre pénale a créé le Département de réduction du temps d'emprisonnement des personnes détenues sans jugement. L'on a recensé la population carcérale détenue en attente de procès, afin qu'à un moment donné le Département puisse faire le point. L'on a également demandé aux juges des informations sur l'état d'avancement des affaires dont ils sont chargés afin de suivre ces processus et leurs progrès, positifs ou négatifs. Les fonctionnaires envoyés pour demander à être informés mensuellement de toute l'activité du tribunal ont obtenu des résultats satisfaisants, car cela a permis de déterminer la façon dont le procès se déroulait et les délais qu'il fallait pour le conclure. La Chambre a également demandé qu'il soit procédé à des visites des prisons comme l'exige la loi (art. 692 du Code de procédure), ce qui a eu pour résultat un afflux de juges dans les centres carcéraux. L'on a établi en outre une formule de calcul de la peine qui a permis d'augmenter la population de prisonniers effectivement condamnés. À ce jour, ce travail a été effectué sur 40 % des chambres qui connaissent des affaires pénales, et l'on a déterminé un grave retard dans le travail de ces chambres sur une période de cinq ans.

87. Dans ce cadre d'activités, en mars 1995, le Ministère de la justice a mis la dernière main à un projet de réforme du Code de procédure pénale, pendant que le nouveau Code entrait en vigueur, modifiant l'orientation traditionnelle de la détention provisoire et de la mise en liberté sous caution, ainsi que la façon de soutenir l'instruction pour éviter les retards de justice et l'accroissement du nombre de prisonniers détenus sans jugement. L'on se propose notamment dans ce projet de ramener le délai de prolongation de l'instruction de 120 à 30 jours, de relever les conditions régissant la détention provisoire, de préciser la possibilité d'appel de la sentence du juge, de porter de 3 à 8 ans les délits pour lesquels il est possible d'être libéré sous caution, d'intégrer les nouvelles mesures conservatoires pour remplacer à la mise en liberté sous caution ou parallèlement à cette mesure, et de réduire rétroactivement les peines pour les détentions prononcées avant l'entrée en vigueur du décret.

88. Pour sa part, la Chambre constitutionnelle de la Cour a fait valoir la nécessité de réduire le recours à la détention provisoire, en affirmant que, selon le droit international en matière de droits de l'homme, la détention provisoire ne peut jamais constituer la règle générale dans les procédures au pénal, qu'il faut une justification spécifique et appropriée du juge dans chaque cas, et qu'elle ne peut se justifier que dans la mesure où elle est indispensable et nécessaire pour la défense de biens juridiques fondamentaux[4].

89. Par ailleurs, l'un des graves problèmes auquel s'est heurtée la Cour a été la pénurie d'avocats de la défense et l'annulation subséquente du jugement pour vice de forme. Ce problème a été particulièrement grave dans le cas de personnes détenues pour délit de crime organisé, qui ont été libérées de ce fait. Devant cette situation, la Chambre pénale de la Cour, avec la coopération du Ministère de la justice et de l'ONUSAL, a réuni dans le courant du mois de février 1995 tous les juges de première instance et juges de paix du pays pour étudier et proposer quelques lignes de conduite dans de tels cas.

90. De même, aux fins d'améliorer les rapports fonctionnels entre juges, agents de police et procureurs et avancer quelques suggestions, l'ONUSAL a signalé à la Cour une série d'irrégularités, comme le fait qu'il n'existait aucun contrôle judiciaire sur les activités de la police municipale, que les juges de paix ne travaillaient pas en fin de semaine, qu'il n'existait pas un meilleur système de contrôle judiciaire de l'exécution des mandats d'arrêt de la part de la Police civile nationale, les difficultés qu'avaient les autorités à s'assurer les services d'avocats de la défense au cours des procès et le fait qu'il n'existait pas de rapports entre les juges et la police qui permettent à ceux-ci de conseiller les membres de la Police civile nationale sur la manière d'accélérer les procédures d'instruction pénale. L'ONUSAL a également fait état de problèmes entre procureurs et agents de police dans la mesure où le Ministère public n'exerce pas une véritable direction fonctionnelle sur les unités de la Police civile nationale (il faudrait que le Ministère public puisse donner à la police des instructions sur la façon de s'acquitter de ses fonctions).

2. Les réformes législatives

91. Les divers engagements pris en matière d'administration de la justice doivent se concrétiser en réformes constitutionnelles et législatives. C'est en fait à l'Assemblée législative que revient la responsabilité première de mettre en pratique de telles réformes, en les étudiant et en les approuvant dans les plus brefs délais. Il est inquiétant que les réformes constitutionnelles que l'Assemblée avait approuvées en première lecture en avril 1994 n'aient à ce jour pas encore été ratifiées. Il sera fait état de certains de ces engagements dans la suite du présent document.

a) La Cour suprême de justice

92. La réforme constitutionnelle approuvée dans les accords prévoit une réorganisation de la Cour suprême de justice et un nouveau mode d'élection de ses membres, dont l'objet est de doter le pouvoir judiciaire d'une indépendance et d'une autonomie réelles. Il a également été prévu dans les accords qu'il fallait être avocat pour être juge de paix, ce qui a engendré un renouvellement massif des juges de paix dans le pays.

93. La Commission de la vérité a recommandé de déconcentrer les pouvoirs conférés à la Cour suprême de justice et, en particulier, à son président, en tant que chef du pouvoir judiciaire, considérant que l'actuelle concentration de ces pouvoirs portait gravement atteinte à l'indépendance des juges des instances inférieures et des avocats. Cette recommandation, qui vise avant tout à transférer de la Cour suprême de justice au Conseil national de la magistrature le pouvoir de nommer et de destituer les juges et les magistrats, exige une réforme constitutionnelle qui, n'ayant pas été incluse dans les réformes approuvées en première lecture le 29 avril 1994 par l'ancienne Assemblée législative, a pris beaucoup de retard.

94. La Commission de la vérité a également recommandé de confier à une entité indépendante le pouvoir d'autoriser et de suspendre l'exercice de la profession d'avocat ou de notaire que détient actuellement la Cour suprême. La réforme constitutionnelle entreprise au mois d'avril 1994 donne suite en partie à cette recommandation en enlevant à la Cour suprême le pouvoir de suspendre les avocats

et les notaires et en le conférant à un conseil national des avocats et des notaires. La Cour conserve néanmoins le pouvoir d'autoriser l'exercice de la profession d'avocat ou de notaire.

b) Le Conseil national de la magistrature

95. Dans les Accords de Mexico, il est prévu de redéfinir la structure du Conseil national de la magistrature de façon à ce que sa composition permette d'assurer l'indépendance de ses membres vis-à-vis des organes de l'État et des partis politiques. Il a été convenu également que l'organisation et le fonctionnement de l'École de la magistrature relèveraient de la compétence du Conseil.

96. Afin d'assurer l'indépendance du Conseil, la Commission de la vérité a recommandé de modifier le système régissant la destitution des membres du Conseil de telle sorte que celle-ci soit subordonnée à des motifs juridiques précis et approuvée par les deux tiers de l'Assemblée législative. Il a été tenu compte de cette recommandation dans les amendements apportés à la loi relative au Conseil national de la magistrature ainsi que dans les réformes constitutionnelles entreprises au mois d'avril 1994.

97. La Division de droits de l'homme et la Commission de la vérité s'accordent pour recommander d'améliorer le système régissant la nomination des membres du Conseil, de manière à l'affranchir de sa dépendance à l'égard des partis politiques, ainsi que de modifier les attributions du Conseil, de manière à assurer la qualité et l'objectivité de la procédure de sélection des candidats aux postes de magistrat et de juge. Il a été recommandé aussi de renforcer l'indépendance de l'École de la magistrature et d'adopter un règlement plus strict pour assurer l'amélioration continue de la formation professionnelle des juges et autres fonctionnaires de l'administration judiciaire. Il n'a pas été donné suite à ces recommandations jusqu'ici.

c) La carrière judiciaire

98. Conformément aux Accords de paix, la législation subsidiaire doit prévoir les mesures propres à assurer que l'entrée dans la carrière judiciaire s'effectue selon des mécanismes garantissant l'objectivité de la sélection, l'égalité des chances des candidats et la compétence de ceux qui auront été sélectionnés, ce qui implique des concours et le passage par l'École de la magistrature. Les amendements partiels apportés en 1992 à la loi relative à la carrière judiciaire ont été très superficiels et n'ont pas fixé de critères précis en la matière. Pour satisfaire aux engagements pris, il faut repenser entièrement la carrière judiciaire et, par conséquent, adopter une nouvelle loi la régissant, ce qui n'a pas été fait jusqu'ici.

d) La justice constitutionnelle

99. Pour offrir aux citoyens un accès plus large aux mécanismes constitutionnels de protection, la Division des droits de l'homme et la Commission de la vérité ont recommandé de rendre les juges de première instance et les juges des juridictions supérieures compétents pour connaître des recours

en habeas corpus et en amparo ainsi que pour accélérer les procédures s'y rapportant.

100. La réforme constitutionnelle en cours a étendu le champ d'application de l'habeas corpus au droit à la dignité et à l'intégrité physique, psychique et morale des personnes incarcérées, répartissant les compétences de la façon suivante : la Cour suprême de justice connaîtra des recours en habeas corpus dans les affaires de mise en examen de hauts fonctionnaires de l'État et, en appel, les affaires de privation de liberté dans les recours en habeas corpus formés devant les juridictions inférieures; les chambres d'appel ayant compétence pénale connaîtront des recours en habeas corpus dans les affaires de détention judiciaire, et les juges de première instance des recours en habeas corpus dans les affaires de détention administrative ou d'arrestation par des particuliers. Cette formule constitutionnelle, qui devrait en principe être satisfaisante, doit être complétée, dans la législation subsidiaire, par une réglementation plus précise de l'habeas corpus, qui permettra de l'appliquer rapidement pour assurer la protection de la liberté et de l'intégrité des personnes, qui en est le but essentiel.

101. Le Ministère de la justice a élaboré à cette fin un avant-projet de loi très prometteur. Il prévoit la suppression des juges d'exécution, garantit la procédure contradictoire au moyen de l'intervention des parties à l'audience correspondante, prévoit que l'affaire doit être réglée dans les 24 heures par l'autorité judiciaire devant laquelle se déroule la procédure orale, dont la décision peut être contestée, prévoit la dispense des formalités, l'intervention du Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme et des sanctions disciplinaires et pénales contre les fonctionnaires qui ne se conforment pas à l'ordre de présenter le détenu ou ne participent pas à la procédure orale et contre les autorités judiciaires qui, délibérément, ne respectent pas les délais légaux.

102. En ce qui concerne l'amparo, la recommandation n'a pas été suivie. Conformément aux réformes constitutionnelles en cours, la compétence resterait entre les mains de la Cour suprême, répartie entre ses quatre chambres selon la matière, ce qui, même techniquement, ne semble pas le plus approprié.

e) Garanties d'une procédure régulière

103. Les recommandations visant à élargir la portée des garanties d'une procédure régulière formulées dans la réforme constitutionnelle en attente de ratification par l'Assemblée actuelle représentent un progrès considérable. La réforme reconnaît en effet qu'il ne peut être dérogé aux droits de la défense, enlève toute valeur aux aveux extrajudiciaires, ramène de 15 à 5 jours la durée de l'emprisonnement pour fautes administratives, peine qui peut être remplacée par des travaux d'intérêt général, reconnaît le droit à l'indemnisation pour retard apporté à l'administration de la justice, posant à cet égard le principe de la responsabilité individuelle du fonctionnaire et de la responsabilité subsidiaire de l'État.

f) La législation pénale

104. Les Accords de paix et les recommandations de la Division des droits de l'homme et de la Commission de la vérité prévoient un ensemble d'engagements en matière de législation et de procédure pénales, pour l'application desquelles il est indispensable d'adopter les nouveaux Codes, ce qui devrait se faire dans les mois qui viennent. Dans les projets qu'il a présentés à l'Assemblée législative, le Gouvernement a satisfait à la grande majorité de ces obligations : ainsi, les aveux extrajudiciaires sont privés de tout effet, les droits de la défense sont renforcés ainsi que la présomption d'innocence, la torture et les disparitions forcées deviennent des infractions, un code de conduite en matière de respect des droits de l'homme est prévu pour les représentants de la loi, il est établi un système d'information pour les détenus, des sanctions sont prévues contre ceux qui ne respectent pas les délais maximums d'emprisonnement de police et de détention judiciaire, et les motifs pour lesquels la mise en détention administrative peut être ordonnée et exécutée ainsi que les fonctionnaires habilités à ce faire sont énoncés de manière précise et restrictive.

105. D'autres engagements en la matière n'ont pas été incorporés dans les projets de code et il ne peut être satisfait à certains d'entre eux que par voie d'amendements à la Constitution, qui n'ont pas non plus été prévus. C'est le cas, par exemple, de la diminution de la durée de la détention administrative, que la Constitution fixe à 72 heures au plus, et de la suppression du pouvoir qu'a l'autorité administrative d'imposer des sanctions qui restreignent la liberté individuelle.

g) Détentions arbitraires pratiquées par la police

106. Pour en finir avec les pratiques de détentions arbitraires de la police, il avait été recommandé que l'ancienne loi de 1886 relative à la police soit abrogée, que les autorités judiciaires soient compétentes pour connaître des infractions en la matière et que soient expressément réglementés les pouvoirs et fonctions de la Police municipale. Le Ministère de la justice élabore actuellement le projet d'abolition de l'ancienne loi et de création d'un régime d'infractions à la sécurité publique.

3. Instruments internationaux

107. Le 30 mars, l'Assemblée législative, agissant sur l'initiative du Gouvernement, a ratifié deux instruments internationaux de première importance pour l'application des recommandations de la Commission de la vérité. A été ratifié le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, instrument qui donne aux victimes de violation de ces droits, une fois épuisés les recours juridictionnels internes, la possibilité de porter plainte devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. C'est probablement le mécanisme de protection le plus important prévu par les traités en vigueur dans le cadre du système des Nations Unies. A également été ratifié le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador).

108. Un autre progrès important est la reconnaissance de la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme — unique tribunal international du système interaméricain de protection des droits de l'homme — en matière de règlement des conflits. Tous les autres pays d'Amérique centrale et plus de 17 pays américains ont déjà reconnu cette compétence.

109. Pendant les quatre années qu'a duré la vérification internationale permanente et directe des droits de l'homme dans le pays, El Salvador a montré à la communauté internationale que la volonté de respecter et de promouvoir les droits de l'homme à l'intérieur de ses frontières renforçait la souveraineté de l'État. Aujourd'hui, avant le retrait de l'ONUSAL et avec la fin, au mois de mars, du contrôle que les rapporteurs et experts de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies ont exercé pendant 14 ans, le geste de l'Assemblée législative montre que cette dernière est certaine que les mécanismes internes de protection pourront répondre de façon satisfaisante aux éventuelles violations des droits de l'homme, en même temps qu'il réaffirme sa volonté de garantir que la protection internationale peut être mise en oeuvre s'il y a lieu.

110. Enfin, pour appliquer les recommandations de la Commission de la vérité relatives à la protection internationale des droits de l'homme, il faut retirer les réserves apportées à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui privent le Comité contre la torture du droit de faire des enquêtes et de se prononcer sur des violations systématiques. De même, il conviendrait de reconnaître, conformément à la Convention, que le Comité est habilité à recevoir des communications alléguant des violations de l'intégrité de la personne. Sont également toujours en attente d'approbation les conventions Nos 87 et 98 de l'Organisation internationale du Travail relatives à la protection de la liberté syndicale et la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

111. Le 26 juillet 1991, la Division des droits de l'homme de l'ONUSAL s'est installée en El Salvador, avec pour mission d'étudier sur place la situation au regard des droits de l'homme et de proposer des mesures qui en garantissent le respect et la protection. C'était à la fois la plus importante opération de vérification des droits de l'homme jamais entreprise dans un pays avec l'appui de la communauté internationale et une nouveauté dans l'histoire des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

112. A l'heure où l'ONUSAL se retire, on peut affirmer que, avec la démocratisation du pays, rendue possible par le renforcement progressif des institutions, la situation des droits de l'homme en El Salvador s'est considérablement améliorée, même si elle demeure fragile et instable. Le mérite en revient essentiellement au peuple salvadorien, qui a opté pour l'instauration d'un état de droit par la voie du dialogue et de la compréhension. La vérification effectuée par l'ONUSAL pendant les six mois que couvre le présent rapport confirme ces progrès.

113. La Division des droits de l'homme s'est inquiétée à plusieurs reprises du retard qu'avait pris l'adoption des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, et ce d'autant plus que l'on arrive au terme de l'opération de paix. À cet égard, il faut saluer l'attitude du Gouvernement et de l'Assemblée législative qui ont ratifié, le 30 mars 1995, des instruments internationaux de la plus grande importance et ont reconnu la compétence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme en matière de règlement des litiges en la matière, contribuant ainsi au renforcement du système de protection des droits de l'homme du pays.

114. Cette évolution favorable doit maintenant se confirmer et se maintenir. Pour cela, il est indispensable de consolider la récente démocratisation des institutions salvadoriennes, en garantissant à la population une protection efficace et le plein exercice de ses droits, et en éliminant l'impunité, qui est latente en El Salvador. Il est maintenant essentiel et urgent d'assurer le bon fonctionnement du système judiciaire, de la Police nationale civile et du Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme, comme d'appliquer les Accords de paix.

115. L'application des Accords de paix fera l'objet d'un suivi et d'une vérification de la part de l'ONU, conformément au mandat qui lui a été confié par les parties. À cet effet, un bureau de vérification et de bons offices, qui sera créé le 1er mai pour une période de six mois, tiendra en permanence le Secrétaire général informé de la situation.

116. La nouvelle Cour suprême a commencé à mettre en pratique ses propositions visant à moderniser l'appareil judiciaire, éliminer la corruption, former le personnel judiciaire, éviter les retards de la justice et contribuer à l'efficacité des organismes auxiliaires de l'administration judiciaire. À cet effet, elle a pris des mesures pour alléger la masse des questions administratives et des affaires en souffrance, dispenser une formation de recyclage aux juges à l'École de la magistrature et résoudre la crise pénitentiaire. En outre, la Cour a, bien que lentement, entrepris l'épuration du système judiciaire.

117. L'appui de la communauté internationale est encore indispensable pour certaines transformations dans l'administration de la justice. L'ONUSAL engage de nouveau les organisations bilatérales et multilatérales de coopération à contribuer à la consolidation du processus. Parallèlement au Programme des Nations Unies pour le développement, ont été élaborés plusieurs projets de coopération qui prévoient notamment un appui à la formation des juges, procureurs et avocats, la mise sur pied de l'École pénitentiaire et la diffusion des normes nationales et internationales relatives aux droits de l'homme. De même, des projets ont été conçus pour appuyer la consolidation de la Police nationale civile, qui concernent notamment le renforcement de ses organes de surveillance et l'amélioration de ses moyens en matière d'enquête criminelle. D'autres projets encore visent à renforcer les organisations non gouvernementales relatives aux droits de l'homme.

118. El Salvador se trouve aujourd'hui confronté à un défi majeur, à savoir trouver les solutions immédiates qu'exige impérativement l'augmentation de la délinquance, sans se dérober à l'obligation incontournable de définir et

appliquer une nouvelle politique de sécurité publique dont la mise en oeuvre, du fait de ses diverses composantes, ne peut s'effectuer que lentement. Il est indispensable que les mesures adoptées pour lutter contre la délinquance restent strictement conformes à la Constitution et aux Accords de paix, ce qui signifie qu'il faut renforcer le rôle de la Police nationale civile, en tant qu'unique corps policier ayant compétence nationale pour garantir la paix, l'ordre public et la tranquillité des citoyens, et que le recours aux forces armées dans ce domaine doit rester l'exception.

119. La vérification entreprise a permis de constater que la Police nationale civile continuait à souffrir de diverses insuffisances, dont la faiblesse des mécanismes d'enquête, le manque de coordination entre les policiers et les juges, le ministère public et le Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme, ainsi que la méconnaissance ou le mépris de certaines procédures légales. À ces faiblesses s'ajoutent l'inefficacité du Commissariat général de la Police nationale civile, bien que le Gouvernement l'ait doté des moyens qu'impliquaient ses fonctions, et de l'Unité d'enquête disciplinaire de la Police nationale civile pour ce qui est du traitement des dossiers.

120. Récemment, El Salvador a été le théâtre d'une série de manifestations publiques qui se sont déroulées librement, preuve que le pays s'ouvre à la démocratie. Cependant, certaines d'entre elles, qui ne sont pas restées pacifiques, ont été mal maîtrisées ou dispersées avec une violence injustifiée, ce qui a mis en évidence les difficultés qu'a la Police nationale civile à gérer les situations critiques. La police doit aller au-delà de l'acquisition de matériel anti-émeute, matériel dont elle s'est dotée au cours de la période considérée, et former davantage son personnel à faire un usage mesuré et progressif de la force.

121. Avec le retrait de l'ONUSAL, le Bureau du Procureur chargé de la défense des droits de l'homme devient la seule institution officielle chargée de veiller directement au respect et à la protection des droits de l'homme. C'est un enjeu considérable et une tâche de grande ampleur puisque, arrivé au terme de la phase d'installation, le Bureau doit maintenant s'atteler au renforcement de ses mécanismes de protection des droits de l'homme et exercer pleinement ses importants pouvoirs constitutionnels et juridiques. Il lui faut encore améliorer ses méthodes d'élaboration, de publication et de suivi des résolutions, revoir le système de gestion des délégations départementales et leurs relations avec le siège, mieux user des moyens à sa disposition pour résoudre les situations critiques et mettre davantage l'accent sur la vérification au regard des droits de l'homme, des situations exceptionnelles mettant en jeu la sécurité publique, les conflits du travail et le système pénitentiaire. Il faudrait, de même, qu'il participe davantage à l'élaboration et à l'étude des textes de loi et qu'il use de sa faculté d'intenter des actions en justice.

Notes

[1] Dans le même temps, la Commission a demandé au Haut Commissaire aux droits de l'homme de faciliter l'application d'un accord de coopération technique en matière de droits de l'homme entre le Centre des droits de l'homme et le Gouvernement salvadorien.

[2] De la folie à l'espoir : Rapport de la Commission de la vérité pour El Salvador, p. 181 et 182.

[3] Affaire Joaquin Villalobos Huezo, Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice, 17 novembre 1994; texte reproduit dans Foro Judicial (FESPAD), décembre 1994, p. 4.

[4] Affaire Joaquin Villalobos Huezo (op. cit).