



Assemblée générale

Distr. générale
23 septembre 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 20 de l'ordre du jour

**La situation en Amérique centrale : progrès accomplis
vers la constitution d'une région de paix, de liberté,
de démocratie et de développement**

Activités de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans sa résolution 63/19, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui rendre compte des travaux de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala. Au cours de la période à l'examen, la Commission a enregistré des progrès considérables dans les principaux domaines relevant de son mandat, notamment en ce qui concerne les poursuites et enquêtes criminelles, et est parvenue à faire approuver d'importantes réformes juridiques. Qui plus est, la Commission a contribué à sensibiliser la population guatémaltèque à la nécessité de mettre fin à l'impunité. Sur le plan technique, la Commission a fait des progrès pour ce qui est du renforcement des institutions judiciaires au Guatemala. Les médias se sont largement fait l'écho des actions qu'elle a menées devant les tribunaux. Organe particulier, qui ne relève pas de l'Organisation des Nations Unies, la Commission a également rencontré d'énormes difficultés d'ordre opérationnel.



I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 63/19 de l'Assemblée générale, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui rendre compte à sa soixante-quatrième session des travaux de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala. Il fait suite à la lettre datée du 27 octobre 2008 adressée au Président de l'Assemblée générale, dans laquelle le Secrétaire général informait l'Assemblée des travaux de la Commission. Il donne un aperçu général des travaux de la Commission, y compris les résultats obtenus, les difficultés rencontrées et les grandes lignes de la stratégie de la Commission pour les deux prochaines années. Vu le caractère délicat de certaines enquêtes menées par la Commission, le rapport ne porte que sur les activités à caractère public et ne traite pas de manière approfondie les affaires sur lesquelles la Commission mène des enquêtes.

II. Historique

2. La Commission internationale contre l'impunité au Guatemala a été créée à la demande de l'État du Guatemala comme organe ne relevant pas de l'Organisation des Nations Unies, dont les dépenses doivent être financées à l'aide de contributions volontaires. Elle résulte d'un accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement guatémaltèque, qui a été signé le 12 décembre 2006 et ratifié par le Congrès guatémaltèque le 1^{er} août 2007. L'accord est entré en vigueur le 4 septembre 2007 pour une période de deux ans. Dans une lettre datée du 24 mars 2009, le Ministre des affaires étrangères du Guatemala a demandé au Secrétaire général de proroger le mandat de la Commission pour une nouvelle période de deux ans. Le 15 avril 2009, le Secrétaire général a confirmé la prorogation du mandat de la Commission jusqu'au 4 septembre 2011. L'accord de prorogation conclu au moyen de cet échange de lettres a été ratifié le 16 juillet 2009 par le Congrès guatémaltèque. Le Secrétaire général a annoncé la nomination de Carlos Castresana (Espagne) comme Commissaire de la Commission le 14 septembre 2007 et l'a reconduit dans ses fonctions comme suite à la prorogation du mandat de la Commission.

3. La Commission a essentiellement pour objet de renforcer et d'aider les institutions publiques guatémaltèques chargées d'enquêter sur les infractions qui auraient été commises par des membres des forces de sécurité illégales et des services de sécurité clandestins et sur tout autre comportement délictueux de ces entités, et d'en poursuivre les auteurs. À cette fin, elle s'attache : a) à identifier les groupes de sécurité illégaux et les services de sécurité clandestins; b) à aider l'État à démanteler ces groupes et services; c) à promouvoir les enquêtes sur les infractions commises par leurs membres, et à en poursuivre et en châtier les auteurs; et d) à recommander au Gouvernement les mesures à prendre pour éliminer de tels groupes et services et empêcher qu'ils ne réapparaissent. La Commission est également habilitée à saisir les autorités pénales ou administratives compétentes d'une plainte contre les fonctionnaires qui contribuent à l'impunité en entravant l'exercice de ses fonctions.

4. Tout en demeurant un organe international, la Commission mène les enquêtes et exerce les poursuites pénales dans le cadre du système national de justice du Guatemala. Elle joue par conséquent un rôle de premier plan dans le renforcement

des institutions publiques chargées des poursuites pénales, et la conduite des procédures et des activités de fond découlant des initiatives de la Commission relèvent principalement de la responsabilité de l'État du Guatemala. La Commission peut porter plainte au Guatemala et se constituer partie civile dans toute procédure pénale (*querellante adhesivo*).

III. Activités

5. Dans sa lettre au Président de l'Assemblée générale (A/63/511), le Secrétaire général a rendu compte du début des travaux de la Commission, qui a consisté pour celle-ci à établir des liens de coordination et de collaboration avec ses interlocuteurs guatémaltèques. Après s'être dotée d'une structure opérationnelle, des locaux nécessaires et des services de sécurité de base et avoir établi des contacts avec les institutions gouvernementales partenaires, la Commission s'est concentrée sur ses fonctions fondamentales, à savoir les enquêtes criminelles et les poursuites, la formulation de propositions de réforme juridique et l'assistance technique. Parallèlement, la Commission a diffusé des informations sur ses activités à l'intention des organisations de la société civile et des médias.

6. La Commission entreprend ses activités au Guatemala dans un contexte où l'opinion est profondément préoccupée par l'insécurité et les crimes qui, très souvent, restent impunis. Par ses travaux, la Commission a fait droit au sentiment exprimé à l'échelle nationale qu'il faut lutter contre l'impunité, problème qui est devenu l'une des principales sources de préoccupation pour toutes les couches de la société guatémaltèque. Les activités de la Commission ont fait naître l'espoir qu'on peut effectivement lutter contre le fléau de l'impunité. Les résultats positifs obtenus par la Commission suscitent progressivement chez l'opinion publique l'espoir qu'il est possible non seulement de combattre l'impunité mais aussi d'y mettre fin.

A. Enquêtes et affaires traitées

7. En septembre 2008, le Bureau du Procureur spécial pour la Commission a été créé au sein du Bureau du Procureur général à la suite d'un accord de coopération bilatérale signé le 27 février 2008 entre le Bureau du Procureur général du Guatemala et la Commission. Le Bureau du Procureur spécial est chargé d'enquêter sur les affaires relevant du mandat de la Commission et bénéficie de la collaboration étroite de la Commission. Les enquêteurs et juristes internationaux de la Commission apportent un appui et une assistance logistique à ces enquêtes.

8. La Commission et le Bureau du Procureur spécial ont obtenu d'importants résultats dans des enquêtes menées en collaboration avec le Bureau du Procureur général et la Police civile nationale. Dans une affaire concernant l'incendie d'un autobus nicaraguayen qui a coûté la vie à 16 personnes, 11 suspects ont été identifiés avec le concours des enquêteurs de la Commission et 2 de ces suspects ont été arrêtés. L'« affaire Zacapa » – concernant 12 personnes accusées d'avoir participé le 25 mars 2008 à une fusillade entre groupes rivaux de trafiquants de drogue – se trouve actuellement à la phase d'instruction. Les enquêtes menées avec succès, qui ont débouché sur des arrestations et des poursuites, servent de modèle pour la coopération et la coordination des activités entre la Commission et le Bureau du Procureur général.

9. À ce jour, la Commission a été acceptée comme partie civile dans neuf affaires, dont l'affaire Zacapa susmentionnée. Les affaires mettant en cause de hauts dirigeants, notamment celle concernant Alvaro Matus, l'ancien Chef du Service des crimes contre la vie au Bureau du Procureur général, et celle concernant l'ancien Président Alfonso Portillo, ont braqué les projecteurs sur la Commission et montré qu'on peut mener des enquêtes et établir les responsabilités au Guatemala, même lorsque des intérêts puissants sont en jeu.

10. Parallèlement, la Commission s'est sans cesse heurtée à des obstacles et à des difficultés, qui avaient pour objectif de contester sa capacité juridique de participer à des enquêtes et poursuites. Il s'agissait essentiellement de recours au titre de la procédure dite *amparo* (le fait d'invoquer l'*habeas corpus* et les garanties constitutionnelles), par laquelle les personnes mises en cause contestent la validité de la participation de la Commission pour des motifs constitutionnels. Bien que les recours en *amparo* aient entraîné de nombreux retards et appels dans la procédure judiciaire, la Commission fait toutefois des progrès constants dans les enquêtes et les poursuites. La Commission a aussi demandé une réforme de la législation actuelle régissant la procédure d'*amparo* afin qu'elle ne soit pas utilisée pour retarder ou entraver la justice.

11. À la demande des autorités guatémaltèques, la Commission enquête également sur le meurtre de l'avocat Rodrigo Rosenberg, survenu le 10 mai 2009. Ce meurtre, qui a eu lieu à un moment où les conditions de sécurité suscitaient une vive préoccupation, a déclenché une crise politique délicate. Le lendemain du meurtre, circulait dans tout le pays une vidéocassette dans laquelle le défunt, M. Rosenberg, accusait le Président, son épouse, le secrétaire particulier du Président et un homme d'affaires d'être impliqués dans son assassinat et dans la mort de deux de ses clients. La participation de la Commission à l'enquête sur l'assassinat de Rosenberg a contribué à accroître la confiance dans le système de justice. Dans une atmosphère marquée par la mobilisation sociale qu'ont suscitée les allégations concernant le meurtre de Rosenberg, la participation de la Commission a aussi contribué à rétablir la stabilité. L'enquête, qui se poursuit, a produit d'importants résultats. Le 11 septembre 2009, six membres d'un groupe criminel présumés responsables du meurtre ont été arrêtés. Quatre autres suspects ont été arrêtés quelques jours plus tard.

B. Propositions en matière de réforme juridique

12. Conformément à son mandat, la Commission a recommandé l'adoption de mesures propres à permettre d'éliminer les services de sécurité clandestins et à empêcher qu'ils ne réapparaissent. À cette fin, la Commission a présenté deux séries de propositions en matière de réforme juridique. La première série, présentée en octobre 2008, portait notamment sur : a) les armes et les munitions; b) la « loi d'*amparo* » ayant fait l'objet d'un usage très abusif; c) la loi sur les immunités des personnalités publiques; d) la procédure pénale; e) le recours à l'audiovisuel pour la déposition des témoins et experts; f) la protection des témoins; et g) la collaboration effective des prévenus-informateurs. Grâce aux propositions de la Commission, le Congrès a approuvé une nouvelle loi sur les armes et les munitions et une loi portant renforcement des poursuites pénales.

13. Une deuxième série de propositions de réforme, d'ordre législatif, a été présentée au Président du Congrès en juin 2009, portant notamment sur les domaines suivants : a) législation sur la traite de personnes; b) lutte contre la corruption; c) mesures disciplinaires dans le secteur de la justice pénale; et d) coopération judiciaire internationale en matière pénale. Le 4 août 2009, le Congrès a approuvé deux autres initiatives législatives découlant des propositions de réforme de la Commission, à savoir : une loi sur la compétence pénale dans les procédures à haut risque, qui établit le fondement juridique pour l'institution de tribunaux spéciaux à la compétence élargie pour connaître des affaires ayant un grand retentissement; et une réforme de la loi contre le crime organisé, qui prévoit une réduction de peine pour les membres de groupes criminels qui collaborent avec le procureur dans les affaires de crime organisé.

C. Assistance spécialisée

14. La Commission a fourni une assistance technique pour la restructuration du programme national de protection des témoins, notamment en assurant la formation de 48 nouveaux diplômés de l'école de police qui constituent la nouvelle unité de protection rapprochée du programme de protection des témoins. La Commission a également collaboré avec le Bureau du Procureur général à l'élaboration du nouveau règlement relatif à la protection des témoins, qui modifie la structure opérationnelle du programme de protection des témoins, définit les droits des témoins et prévoit de meilleures conditions d'hébergement. Le nouveau règlement a été adopté par le Bureau du Procureur général le 4 mai 2009.

15. Le 24 novembre 2008, le Bureau du Procureur général, le Ministère de l'intérieur et la Commission ont signé l'Accord interinstitutionnel pour l'établissement et la mise en œuvre d'un système d'écoutes téléphoniques, conformément aux recommandations de la Commission. La Commission aide à former les fonctionnaires chargés du Centre de contrôle des communications, qui relève du Bureau du Procureur général et du Ministère de l'intérieur. Le système d'écoutes téléphoniques est opérationnel depuis juin 2009 et devrait être un important atout dans la lutte contre le crime organisé.

16. De manière plus générale, la Commission contribue au renforcement des capacités du Bureau du Procureur spécial et d'autres services du Bureau du Procureur général.

D. Autres activités

17. La Commission a aidé à identifier des agents du Bureau du Procureur général et de la Police civile nationale qui entravaient le déroulement des enquêtes et des procédures judiciaires. Depuis le début des activités de la Commission, plus de 1 500 membres de la Police civile nationale et une dizaine de procureurs en chef et autres membres du Bureau du Procureur général ont été suspendus ou licenciés.

18. Les propositions de la Commission ont aussi contribué à la signature d'un Accord national pour la promotion de la sécurité et de la justice au Guatemala, dont l'objectif est de définir une politique pour lutter contre la criminalité à long terme. Cette politique se fonde sur un large consensus politique tendant à faire de la lutte contre la criminalité une priorité de l'État au-delà du mandat du gouvernement

actuel. Le fait que l'Accord ne soit pas assorti d'un programme d'action et d'un budget demeure toutefois une source de préoccupation. La Commission s'attache à promouvoir la mise en œuvre effective de l'Accord.

19. Pour que le fonctionnement du système de justice s'améliore au Guatemala, les tribunaux doivent faire preuve d'impartialité. De même, la décision finale reviendra aux tribunaux guatémaltèques dans les affaires pénales où la Commission est partie prenante. Aussi, la Commission a-t-elle soutenu l'approbation d'une loi relative aux comités de nomination qui vise à rendre plus transparente la procédure de nomination des juges de la Cour suprême et de la Cour d'appel. La loi a été adoptée le 21 mai 2009. Tout au long de la procédure de nomination, la Commission a activement et publiquement préconisé la sélection de magistrats qualifiés à la Cour suprême, dont les membres ont été désignés par le Congrès guatémaltèque le 30 septembre 2009.

20. Le 13 février 2009, la Commission a signé un accord de coopération avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance en vue de la réalisation d'études en faveur des enfants et des adolescents, s'agissant en particulier des crimes commis contre les enfants et les adolescents dans le cadre des activités des forces de sécurité illégales et des services de sécurité clandestins.

IV. Structure, composition et financement

21. La Commission comprend les six services suivants : le Bureau du Commissaire, le Service de la sécurité, le Service administratif, le Service des enquêtes, le Service de l'information et des analyses et le Service juridique. Elle compte actuellement 158 fonctionnaires sur un effectif total budgétisé de 194, dont 43 femmes (27 %) et 115 hommes (73 %). Si l'on ne tient pas compte du Service de la sécurité, la proportion est de 40 % de femmes et 60 % d'hommes. Afin de parvenir à l'équilibre, plusieurs gouvernements ont été approchés pour qu'ils affectent des femmes comme agents de sécurité à la Commission. Des ressortissants de 24 pays travaillent pour la Commission et les Guatémaltèques membres du personnel sont au nombre de 44.

22. Le montant total des fonds versés à la Commission depuis sa création s'élève à 19 495 560 dollars et les dépenses enregistrées en 2007 et 2008 s'établissent à 11 300 042 dollars, ce qui laisse un solde de 8 195 518 dollars pour 2009. Ce montant et les contributions annoncées à ce jour permettent à la Commission de disposer de 11 796 458 dollars pour 2009, soit 67,74 % du budget total de 2009 estimé à 17 414 700 dollars.

V. Observations

23. La Commission entretient des liens de coopération fructueuse avec les services compétents du Gouvernement guatémaltèque ainsi qu'avec les partis politiques d'opposition, les organisations de la société civile et les médias. En juillet 2009, 35 organisations de la société civile se sont rassemblées pour exprimer leur soutien inconditionnel aux travaux de la Commission. Les solides relations existant entre la Commission, le corps diplomatique et les organisations internationales en activité au

Guatemala attestent l'ampleur de l'appui international, tant financier que politique, dont la Commission a bénéficié depuis sa création.

24. Les changements fréquents de personnel au sein des institutions publiques, en particulier dans le secteur de la justice et de la sécurité, ont eu une incidence sur l'interaction entre la Commission et les autorités. La Police civile nationale a eu sept directeurs depuis 2004, dont quatre depuis l'entrée en fonction de l'actuel gouvernement. Des changements fréquents sont aussi intervenus à la tête du Ministère de l'intérieur (quatre ministres de l'intérieur depuis le début du mandat de la Commission), partenaire essentiel de la Commission, ce qui rend de plus en plus difficile une coordination constante.

25. Les problèmes au sein du système judiciaire continuent d'entraver la lutte contre l'impunité. Au cours de la période considérée, des avancées importantes ont été souvent suivies de revers. Comme on l'a vu ci-dessus dans la section sur les affaires traitées, des mesures dilatoires sont fréquemment utilisées pour retarder les poursuites au moyen de la procédure dite *amparo*. Par ailleurs, certains juges semblent subir une influence extérieure au détriment de la justice. En juin 2009, un juge a ordonné la libération, sous une modique caution, de quatre membres présumés des « Zetas », la branche armée d'un cartel mexicain, et déclaré un non-lieu pour 10 des 12 chefs d'accusation portés contre eux. Un autre juge a refusé sans justification valable la requête de la Commission de se constituer partie civile dans le procès intenté contre l'ancien Président Alfonso Portillo, décision qui a été rapportée. À ce jour, la Commission a demandé la levée de l'immunité d'un juge afin que celle-ci soit jugée à titre personnel pour entrave à la justice et d'autres infractions.

26. La Commission a souligné qu'il était urgent de créer des tribunaux spécialisés installés dans la ville de Guatemala pour instruire les affaires ayant un grand retentissement, estimant que les tribunaux spéciaux permettent de mieux assurer la sécurité des juges et d'obtenir des décisions impartiales. La nécessité de tels tribunaux est devenue évidente dans plusieurs affaires que les tribunaux régionaux ont à maintes reprises renvoyées à la capitale et vice versa parce qu'ils refusent de les instruire. La sécurité et l'intimidation des juges est un facteur déterminant dans ces circonstances car les réseaux criminels sont mieux à même d'exploiter les faiblesses du système judiciaire hors de la capitale. Le 21 mai 2009, la Cour suprême a approuvé une résolution par laquelle la Chambre criminelle de la Cour suprême peut transférer les affaires les plus complexes et dangereuses des tribunaux de l'intérieur du pays à ceux de la capitale, et le Congrès a approuvé la loi sur la compétence pénale dans les procédures à haut risque le 4 août 2009. Des problèmes se posent toujours quant à la mise en œuvre des tribunaux spéciaux. Il faut, en particulier, mettre en place d'urgence un établissement judiciaire et pénitentiaire de sécurité maximum.

27. La Commission ayant gagné en notoriété au Guatemala, elle fait face à des risques croissants en matière de sécurité. Les types de crimes sur lesquels la Commission enquête sont souvent liés aux activités de réseaux criminels puissants, dont certains sont enracinés dans les institutions guatémaltèques. Assurer la sécurité du personnel de la Commission constitue donc l'un des plus graves défis que celle-ci doit relever. En outre, certains juges, procureurs et témoins participant aux enquêtes et aux poursuites engagées par la Commission font l'objet de menaces et

courent de grands risques. Leur sécurité est une source de préoccupation et constitue un défi pour le fonctionnement des institutions judiciaires du Guatemala.

28. Le statut de la Commission en tant qu'organe ne relevant pas de l'ONU a engendré des difficultés sans précédent tant pour la Commission que pour le Secrétariat de l'ONU. Le Commissaire souligne que, du fait de ce statut, il a été difficile de recruter des spécialistes chevronnés aussi bien au sein du système des Nations Unies que hors de celui-ci. La Commission estime par ailleurs que, n'étant pas titulaire de contrats de l'ONU, son personnel ne bénéficie pas de la totalité des avantages et droits.

29. Aux termes de l'accord instituant la Commission et sur l'insistance du Gouvernement guatémaltèque, les membres guatémaltèques du personnel de la Commission ne jouissent pas de l'immunité pour les activités qu'ils mènent dans l'exercice de leurs fonctions à la Commission. Ils courent par conséquent un plus grand risque que leurs homologues recrutés sur le plan international. Cette situation est particulièrement préoccupante dans le cas des avocats nationaux qui représentent la Commission devant les tribunaux guatémaltèques.

30. Pour assurer la protection physique du personnel de la Commission, un mémorandum d'accord définissant un cadre de collaboration a été élaboré avec le Département de la sûreté et de la sécurité du Secrétariat et la Commission s'attachera sans cesse à améliorer la coordination avec le Ministère de l'intérieur et la Police civile nationale du Guatemala en vue de faire face aux menaces éventuelles. Un projet de mémorandum d'accord sur la sécurité attend l'approbation du Gouvernement guatémaltèque. La Commission continuera d'insister pour que les juges, les procureurs et les témoins à risque bénéficient d'une protection efficace.

Actions à mener

31. Le principal objectif de la Commission au cours de la prochaine année sera de continuer à régler les affaires criminelles graves d'impunité liées aux services de sécurité clandestins. À cette fin, elle entend coordonner au maximum ses activités avec les autorités nationales chargées de l'application des lois afin de renforcer les capacités de ces dernières et de démontrer qu'on peut effectivement démanteler les services de sécurité clandestins. La Commission s'attachera à améliorer le fonctionnement du système judiciaire par la promotion de la transparence dans la procédure de sélection des juges de la Cour suprême et de la Cour d'appel, en appliquant les modalités établies dans la loi relative aux comités de nomination récemment approuvée. Le système de justice ne pourra fonctionner efficacement et éliminer la corruption et l'impunité que s'il dispose d'un personnel judiciaire résolu.

32. La Commission encouragera l'application rapide de la loi sur la compétence pénale dans les procédures à haut risque et la mise en place des tribunaux spéciaux. Elle entend collaborer avec le Ministère de l'intérieur et la Cour suprême à l'aboutissement de cette initiative. Pour obtenir d'autres avancées dans l'administration de la justice, la Commission continuera de travailler en étroite collaboration avec le Président du Congrès et les dirigeants des partis politiques en vue de promouvoir la mise en œuvre des réformes juridiques qu'elle a proposées. Par ailleurs, la Commission fera de nouvelles propositions selon les besoins.

33. Pendant la période d'activités en cours, la Commission entend élaborer une stratégie de consolidation pour faire en sorte que ses capacités soient transférées aux

institutions nationales et que la communauté internationale continue d'apporter une assistance soutenue en s'appuyant sur ces capacités.

34. Le Secrétariat de l'ONU et le Gouvernement du Guatemala examinent le moyen le plus approprié de surmonter les difficultés opérationnelles décrites dans le présent rapport, qui tiennent dans une large mesure à la nature particulière de la Commission, organe ne relevant pas de l'ONU.

35. Pour conclure, je tiens à exprimer ma sincère gratitude au Commissaire Castresana et au personnel de la Commission pour le dévouement dont ils ont fait preuve et pour le travail qu'ils ont accompli en faveur des institutions judiciaires et de la lutte contre l'impunité au Guatemala.
