



Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

MEXIQUE

***Mémoire à l'intention du Congrès
fédéral mexicain sur le projet de réforme
de la Constitution et du système pénal***

Index AI : AMR 41/032/2004

•
ÉFAI

•

MEXIQUE

Mémoire à l'intention du Congrès fédéral mexicain sur le projet de réforme de la Constitution et du système pénal

Résumé *

En mars et en avril le gouvernement du président Fox a saisi le Congrès de l'Union d'un projet de réforme de la Constitution et du système pénal. Selon le gouvernement, l'objectif de ce projet est d'améliorer la protection juridique des droits humains et de renforcer l'efficacité du combat contre la criminalité.

Au cours des quarante dernières années Amnesty International a réuni des informations sur les violations des droits humains et l'impunité au Mexique et a adressé aux autorités de ce pays de nombreuses recommandations pour une réforme de la justice pénale, qu'il s'agisse des lois qu'elle applique ou de ses pratiques. Dans le présent mémoire à l'intention des membres du Congrès de l'Union, Amnesty International met l'accent sur un certain nombre de domaines essentiels où la législation interne doit être mise en conformité avec les normes internationales relatives aux droits humains. Alors que le projet de réforme présenté par l'exécutif couvre un champ très large, ce mémoire se limite à trois sujets principaux : la conformité de la Constitution mexicaine avec les normes internationales ; les normes internationales et les droits de la défense, ainsi que les conditions d'un procès équitable dans le droit primaire et le droit dérivé ; la sécurité publique et l'obligation de rendre des comptes. Le mémoire énonce un certain nombre de principes relatifs à ces trois domaines, dont le Congrès devrait s'assurer qu'ils sont incorporés dans la législation.

Amnesty International estime que les propositions de l'exécutif constituent une avancée importante sur la voie d'une réforme. Dans son mémoire

** La version originale en langue anglaise de ce document a été éditée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : Mexico: Memorandum to the Mexican Federal Congress on reforms to the Constitution and criminal justice system.*

*La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - octobre 2004
Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>*

l'organisation insiste auprès des sénateurs et des députés pour qu'ils saisissent cette occasion historique de surmonter leurs divisions partisans et de se rassembler au sein du Congrès en une nette majorité décidée à répondre aux attentes de la société civile et à aller de l'avant dans ces domaines où l'urgence commande. Pour Amnesty International, le diagnostic des Nations unies sur la situation des droits humains dans le pays doit servir de référence pour évaluer et renforcer les propositions de réforme.

MEXIQUE

Mémoire à l'intention du Congrès fédéral mexicain sur le projet de réforme de la Constitution et du système pénal

SOMMAIRE

1. Les normes internationales en matière de droits humains.....	3
Abolition de la peine de mort	3
Le gouvernement fédéral et les droits humains.....	4
2. État de droit et procès équitable.....	4
L'égalité devant la loi	5
Le droit à la liberté personnelle et la procédure relative à la détention	5
Le droit à un défenseur	7
La présomption d'innocence.....	8
Les conditions d'un procès équitable.....	8
Le droit de recours.....	10
Torture et recevabilité des preuves.....	10
Le Bureau du procureur	11
Les services médico-légaux	11
Les droits des victimes	11
L'institution judiciaire.....	11
Les droits de l'enfant	12
Réglementation et contrôle de la détention	12
3. Sécurité publique et obligation de rendre des comptes.....	12
La police et le ministère public	13
Les juridictions militaires.....	14
Conclusion	15

* La version originale en langue anglaise de ce document a été éditée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : Mexico: Memorandum to the Mexican federal congress on reforms to the Constitution and criminal justice system.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - septembre 2004
Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

En mars et en avril le gouvernement du président Fox a saisi le Congrès de l'Union d'un projet de réforme de la Constitution¹ et du système pénal. L'objectif de ce projet est d'améliorer la protection juridique des droits humains et de renforcer l'efficacité du combat contre la criminalité. Plusieurs membres du Congrès ont également fait des propositions du même ordre.

Au cours des quarante dernières années Amnesty International a réuni des informations sur les violations des droits humains et l'impunité au Mexique et a adressé aux autorités de ce pays de nombreuses recommandations pour une réforme de la justice pénale, qu'il s'agisse des lois qu'elle applique ou de ses pratiques. Dans le présent mémoire à l'intention des membres du Congrès de l'Union, Amnesty International met l'accent sur un certain nombre de domaines essentiels où la législation interne doit être mise en conformité avec les normes internationales relatives aux droits humains. Alors que le projet de réforme présenté par l'exécutif couvre un champ très large, ce mémoire se limite à trois sujets principaux : la conformité de la Constitution mexicaine avec les normes internationales ; les normes internationales et les droits de la défense, ainsi que les conditions d'un procès équitable dans le droit primaire et le droit dérivé ; la sécurité publique et l'obligation de rendre des comptes.

Depuis que le président Fox est entré en fonction Amnesty International est intervenue auprès de son gouvernement pour lui demander d'élaborer en consultation avec la société civile, de manière ouverte et transparente, un Programme national en faveur des droits humains sur la base du Programme de coopération technique avec le bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme. Plus précisément sur la base du diagnostic sur la situation des droits humains au Mexique qui a été présenté au président Fox en décembre 2003 par le représentant du bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme au Mexique².

Les droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels sont universels et indivisibles. Le Programme national en faveur des droits humains du gouvernement doit assurer la mise en application de ces droits à tous les niveaux de l'État. La réussite de ce programme dépendra de la capacité de l'exécutif à le légitimer en réalisant une véritable consultation, de la détermination du Congrès à engager les réformes législatives nécessaires, ainsi que de la volonté des autorités locales et nationales de les mettre en œuvre. La législation qui sera adoptée par le Congrès de l'Union, en particulier la réforme de la Constitution, constituera une référence pour les réformes à entreprendre au niveau local et permettra de créer des normes nationales et des institutions plus efficaces. L'un des principaux défis à relever consiste à inscrire le respect des droits humains dans la Constitution et au sein de la justice pénale.

Amnesty International pense que si le projet de réforme avait été élaboré en consultant davantage la société civile et d'autres importants acteurs de la société comme les membres de l'institution judiciaire et les partis politiques, et en collaborant davantage avec eux, il aurait été possible de réunir un consensus plus important sur les principales réformes avant de les soumettre au Congrès³.

1. Constitution politique des États-Unis du Mexique (ci-après dénommée Constitution mexicaine).

2. Voir http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/index.htm

3. Le projet de réforme de la Constitution, après avoir été approuvé par divers membres de la Sous-commission d'harmonisation de la Commission de politique gouvernementale en matière de droits humains du ministère de l'Intérieur, a été modifié par le gouvernement avant d'être soumis au Congrès. Les autorités judiciaires procèdent actuellement à des consultations sur la réforme judiciaire qui n'ont, semble-t-il, pas été coordonnées avec les initiatives de l'exécutif.

Quoi qu'il en soit, les propositions de réformes constituent une initiative de grande portée et l'on peut espérer que les sénateurs et les députés sauront surmonter leurs divisions partisans pour se rassembler en une nette majorité décidée à répondre aux attentes de la société civile dans ces domaines où l'urgence commande. Pour Amnesty International le diagnostic des Nations unies sur la situation des droits humains dans le pays doit servir de base pour évaluer et renforcer les propositions de réforme.

1. Les normes internationales en matière de droits humains

Le Mexique a ratifié presque tous les principaux traités relatifs à la protection des droits humains, y compris le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention américaine relative aux droits de l'homme⁴. Mais si les traités imposent à l'État des obligations précises, le droit interne ne donne pas toujours à ces obligations une force contraignante⁵. Il est essentiel que la Constitution exprime clairement l'adhésion aux normes internationales relatives aux droits humains afin que soient établies l'universalité et l'indivisibilité des droits de tous les citoyens. De plus, les institutions étatiques sont ainsi contraintes à juger et à être jugées sur la base de ces normes qui sont alors applicables dans la pratique.

L'exécutif propose de modifier les articles 1 et 15 de la Constitution dans un sens qui améliorerait la situation actuelle. Mais en maintenant la définition des droits humains qui figure actuellement dans la Constitution, sans référence aux traités internationaux relatifs à ces droits, la modification proposée ne lève pas l'ambiguïté toujours existante et ne permet pas de bénéficier de la protection prévue dans ces traités.

- Le Congrès devrait veiller à ce que le texte de la Constitution précise explicitement qu'en cas de non-concordance entre des dispositions constitutionnelles et des traités internationaux, la prééminence sera donnée à la règle qui institue le plus haut degré de protection des droits humains⁶.

Abolition de la peine de mort

- Le Congrès devrait veiller à ce que soient expressément inscrites dans la Constitution l'interdiction de la peine de mort ainsi que l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants.

4. Le Sénat devrait sans tarder s'efforcer de ratifier un certain nombre d'importants traités internationaux relatifs aux droits humains, en particulier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et le Deuxième protocole facultatif se rapportant au PIDCP. Les réserves et les déclarations interprétatives concernant d'importants traités auxquels le Mexique est déjà partie devraient être retirées, notamment la réserve concernant l'article IX de la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes, qui se rapporte à la juridiction militaire.

5. Selon l'interprétation donnée par la Cour suprême en 1999 à l'article 133 les traités internationaux se situent hiérarchiquement au-dessous de la Constitution mais au-dessus des lois fédérales et des lois des États mexicains.

6. Le diagnostic des Nations unies sur la situation des droits humains au Mexique et les accords intervenus au sein de la Commission de politique gouvernementale en matière de droits humains ont recommandé l'application des dispositions les plus exigeantes pour la protection de la personne.

Le gouvernement fédéral et les droits humains

L'exécutif a proposé de modifier l'article 73-XXI de la Constitution afin de permettre aux autorités fédérales d'intervenir en matière de protection des droits humains dans des cas relevant normalement de la compétence des autorités locales. Amnesty International se félicite de cette proposition qui permet de répondre à des situations telles que les nombreux cas de violences infligées à des femmes à Ciudad Juárez, en habilitant les autorités fédérales à assumer directement des responsabilités juridiques lorsque les autorités locales n'assurent pas la protection des droits fondamentaux.

- Le Congrès devrait veiller à ce que la Constitution énonce avec précision les critères d'intervention des autorités fédérales en matière de protection des droits humains, afin de mettre en place un mécanisme efficace pour prévenir un recours abusif à cette mesure.

2. État de droit et procès équitable

Comme beaucoup d'autres organisations nationales et internationales de défense des droits humains, Amnesty International a attiré l'attention sur le fait que l'actuel cadre juridique du système pénal mexicain contribue directement aux violations des droits fondamentaux et à l'inefficacité du combat contre la criminalité. Le projet de réforme présenté par l'exécutif en vue de modifier la procédure représente la plus importante initiative jamais prise jusqu'à présent pour renforcer l'institution judiciaire. Le projet est complexe. Il prévoit de nombreuses modifications concernant plusieurs articles importants de la Constitution relatifs à la protection des droits individuels (articles 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 et 29) ainsi qu'une série de lois et de codes nouveaux ou modifiés.

Les règles minima pour l'équité des procès sont énoncées dans deux traités internationaux contraignants auxquels le Mexique est partie : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (articles 9, 10 et 14) et la Convention américaine relative aux droits de l'homme (articles 7, 8 et 25)⁷.

- Amnesty International recommande que ces garanties minimales figurent expressément dans la Constitution afin qu'elles soient appliquées dans l'ensemble de la nation.

7. Autres traités contraignants qui renforcent ces protections et auxquels le Mexique est partie : la Convention contre la torture, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture et la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes. Les Nations unies ont également adopté plusieurs normes applicables en la matière qui ne sont pas des traités, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, les Principes de base sur le rôle du barreau, les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du Parquet et les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature. Les avis et commentaires de mécanismes de protection des droits humains tels que le Comité des Nations unies contre la torture, les rapporteurs thématiques spéciaux des Nations unies ou la Commission interaméricaine des droits de l'homme sont également importants pour l'élaboration des normes et sont cités dans le présent mémorandum.

L'égalité devant la loi

« Toutes les personnes sont égales devant la loi. Par conséquent, elles ont toutes droit à une protection égale de la loi, sans discrimination d'aucune sorte. » (Article 24 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.)

Alors que le Congrès a récemment adopté une importante loi visant à combattre les discriminations⁸, la justice pénale continue de pratiquer à l'égard des victimes et des accusés des discriminations fondées sur la race, le sexe, la langue, les opinions politiques, l'origine sociale, la naissance ou toute autre condition, y compris la pauvreté.

- Le Congrès devrait veiller à ce que la réforme du système pénal empêche, interdise et sanctionne expressément toutes les formes de discrimination.

Le droit à la liberté personnelle et la procédure relative à la détention

« Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire. » (Article 9-1 du PIDCP.)

Les organisations nationales et internationales de défense des droits humains ont à maintes reprises dénoncé la pratique généralisée des détentions arbitraires. Les codes pénaux qui autorisent, sur la base de critères imprécis, l'arrestation en flagrant délit outrepassent le principe légal qui permet d'arrêter sans mandat judiciaire des individus lorsqu'ils sont pris sur le fait ou immédiatement après avoir commis une infraction⁹. De même, les mandats d'arrêt « urgents » délivrés par les procureurs sont souvent utilisés pour éviter l'intervention d'un juge. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a dénoncé les actuelles dispositions légales comme constituant une menace directe contre la sécurité des personnes¹⁰ et le Comité contre la torture a demandé qu'il soit mis fin à ces pratiques¹¹.

8. Loi fédérale visant à prévenir et à éliminer les discriminations, en vigueur depuis le 28 juin 2004.

9. Clause III, article 193 du Code fédéral de procédure pénale et article 267. La loi autorise actuellement le maintien en détention d'un suspect pendant les quarante-huit heures qui suivent l'infraction (soixante-douze heures dans le district fédéral) en exigeant un minimum d'éléments de preuves, ce qui équivaut à légaliser la détention sans contrôle judiciaire.

10. Comité des droits de l'homme, Observations finales (Mexique) [27/07/1999], § 10.

11. « Il conviendrait de renforcer la garantie constitutionnelle consistant à rendre obligatoire l'émission d'un mandat judiciaire avant de procéder à une arrestation, c'est-à-dire qu'il faudrait ôter au ministère public le pouvoir de décerner le mandat d'arrêt à la seule et unique exception de l'arrestation en flagrant délit, laquelle doit exclusivement viser l'individu surpris en train de commettre le délit ou surpris immédiatement après avoir commis le délit avec les instruments ayant servi au délit encore en sa possession ou bien l'individu poursuivi et rattrapé immédiatement après avoir commis le délit. L'arrestation en flagrant délit ne doit en aucun cas être possible plus de 24 heures après la commission du délit. En ce qui concerne les cas urgents, la réglementation en vigueur devrait être remplacée par une procédure adaptée permettant au ministère public de solliciter et d'obtenir du tribunal un mandat d'arrêt à n'importe quel moment. » Comité contre la torture (Mexique) [25 septembre 2003], doc. ONU CAT/C/75, § 220 (a).

- Le Congrès devrait effectuer les ajustements législatifs nécessaires pour que toutes les arrestations soient opérées légalement en vertu de dispositions législatives qui ne violent pas les principes de la présomption d'innocence et du contrôle judiciaire.

« *Tout individu arrêté sera informé, au moment de son arrestation, des raisons de cette arrestation et recevra notification, dans le plus court délai, de toute accusation portée contre lui.* » (Article 9-2 du PIDCP.)

- La loi devrait prévoir expressément l'obligation d'informer les suspects des motifs de leur arrestation au moment de cette arrestation, et de les mettre au courant de leurs droits au cours de la procédure pénale en des termes qu'ils puissent comprendre, en particulier de leur droit d'être assisté par un conseil et de leur droit de garder le silence.
- La loi devrait garantir le droit dont dispose le suspect d'être assisté par un interprète ou un traducteur au cours de la procédure judiciaire s'il a des difficultés à comprendre, parler ou écrire l'espagnol, comme cela peut être le cas s'il s'agit d'une personne appartenant à une ethnie indigène¹².
- La loi devrait garantir le droit des personnes détenues d'avoir accès au monde extérieur, notamment à leur famille, et de recevoir des soins médicaux. La détention au secret devrait être punie par la loi¹³.

« *Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.* » (Article 9-4 du PIDCP.)

La Loi relative à l'*amparo* ne garantit pas de façon satisfaisante le droit à la liberté individuelle. Un changement dans la situation juridique d'un détenu, telle que la confirmation ultérieure de la détention par un juge, peut entraîner la nullité d'une requête en *amparo* ; la légalité de la détention ne peut alors pas être contestée, ce qui encourage les arrestations arbitraires. De plus, l'exigence imposée au requérant de préciser le lieu de la détention et l'identité de l'autorité responsable n'offre pas une protection suffisante contre la disparition forcée.

- Le congrès devrait veiller à ce que les propositions de réforme de la Loi relative à l'*amparo* soit accompagnées de mesures propres à garantir un recours efficace contre les détentions illégales.

« *Toute personne arrêtée ou détenue sera traduite dans le plus court délai devant un juge ou un autre fonctionnaire habilité par la loi à exercer des attributions judiciaires, et devra être jugée dans un délai raisonnable.* » (Article 7-6 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.)

L'article 16 de la Constitution autorise le maintien en détention sans mandat judiciaire – dans les cas d'« *affaires urgentes* » ou de « *flagrant délit* » – pour une durée de quarante-huit heures sous la responsabilité du procureur (quatre-vingt-seize heures dans les affaires de crime organisé) avant présentation devant un juge.

12. Principe 14 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement.

13. Principe 15, 19 et 24, *ibid.*

- Le Congrès devrait réformer l'article 16 afin que toute personne détenue avec ou sans mandat judiciaire soit présentée à un juge sans délai¹⁴.
- La loi devrait prévoir que tout prévenu sera jugé dans un délai raisonnable. Le non-respect de cette disposition devrait donner la possibilité de contester devant la justice la légalité de la procédure.

« *La détention de personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle.* » (Article 9-3 du PIDCP.)

Dans l'actuel système de procédure inquisitoire, la détention avant et pendant le procès est la norme, ce qui constitue une atteinte au droit à la liberté individuelle et à la présomption d'innocence.

- La loi devrait indiquer avec précision les critères en fonction desquels les juges peuvent décider la mise en détention provisoire. Ces critères devraient être conformes aux lignes directrices de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, selon laquelle les motifs admissibles pour une mise en détention préventive sont « *la présomption que le suspect a commis un crime, le risque de fuite, le risque de récidive, les exigences de l'enquête, le risque de collusion, le risque de pressions exercées sur les témoins et la préservation de l'ordre public* »¹⁵.
- Les décisions en matière de mise en détention préventive et de caution doivent être prises par un juge qui n'a pas participé aux poursuites. Elles ne doivent pas être discriminatoires et doivent être susceptibles d'un recours utile.

Le droit à un défenseur

« *Toutes les personnes qui sont arrêtées doivent immédiatement avoir accès à un conseil*¹⁶. »

L'absence dans la Constitution de dispositions garantissant explicitement le droit à un avocat immédiatement après la mise en détention et durant toute la procédure judiciaire est responsable dans une large part des abus commis dans les enquêtes pénales.

- La Constitution devrait garantir le droit d'être assisté par un avocat dès la mise en détention et pendant toute la procédure judiciaire, en particulier avant et pendant les interrogatoires.
- La Constitution devrait prévoir que les inculpés n'ayant pas les moyens de faire face aux frais de leur défense bénéficieront gratuitement de l'assistance d'un avocat compétent. Le droit de communiquer avec son conseil, sans témoins et pendant le temps nécessaire, devrait être garanti. Le recours à la pratique des « *personnes de confiance* » en lieu et place d'avocats devrait prendre fin et la loi devrait préciser clairement qu'une

14. Le Comité des Nations unies contre la torture recommande que les détentions soient immédiatement signalées à l'autorité judiciaire et que la présentation du suspect à l'autorité judiciaire ait lieu dans un délai maximum de vingt-quatre heures. Comité contre la torture (Mexique) [25 septembre 2003], doc. ONU CAT/C/75, § 220 (b).

15. Commission interaméricaine des droits de l'homme, rapport sur la situation des droits de l'homme au Mexique, OEA/Ser.L/V/II.100, doc. 7 rev. 1, 1^{er} septembre 1998, § 233, note 39.

16. Comité des droits de l'homme, Observations finales (Géorgie) [5 mai 1997], doc. ONU CCPR/C/79/Add.75, § 27. Autres références : points 5 et 8 des Principes de base sur le rôle du barreau ; principe 17-1 de l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement.

défense incompétente est incompatible avec les exigences d'une procédure régulière et d'un procès équitable.

- La loi devrait garantir la compétence professionnelle et la déontologie de la profession d'avocat. L'indépendance et la compétence de la *Defensoría pública* (Bureau du médiateur), au niveau fédéral comme au niveau local, devraient être garanties.

La présomption d'innocence

« Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. ». (Article 14-2 du PIDCP et article 8-2 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.)

L'inobservation de ce principe fondamental du droit pénal constitue une grave violation du droit à un procès équitable. Les pouvoirs excessifs attribués au bureau du procureur dans le système actuel de procédure pénale, en particulier en ce qui concerne l'évaluation des preuves pendant l'enquête préliminaire constituent une atteinte patente à ce principe et placent le fardeau de la preuve à la charge de l'accusé qui doit alors établir son innocence¹⁷.

- Le droit à la présomption d'innocence devrait être inscrit dans la Constitution et respecté à toutes les étapes de la procédure, dès la mise en détention et jusqu'à ce que la preuve de la culpabilité ait été établie au terme d'une procédure judiciaire équitable conformément à la loi.
- Il devrait être mis fin au pouvoir dont dispose le ministère public d'évaluer les preuves au cours de l'enquête préliminaire. Dans la mesure du possible, seuls les éléments de preuve présentés et examinés en audience publique devant un juge, et que la défense a la possibilité de réfuter, devraient avoir une valeur probante. Toute exception à cette règle doit être justifiée par la loi.
- Le fonctionnaire qui affirme publiquement la culpabilité d'un suspect, de quelque manière que ce soit, à n'importe quel moment de la procédure judiciaire, devrait être pénalement sanctionné.

Les conditions d'un procès équitable

« Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. » (Article 14-1 du PIDCP et article 8-2 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.)

Pour qu'un procès soit équitable il est essentiel qu'il y ait « *égalité des armes* » entre la défense et l'accusation pendant toute la procédure judiciaire : chacune doit disposer de façon égale de la possibilité d'exposer son argumentation. Dans le système actuel, des éléments de preuve qui peuvent avoir une valeur probante dans un procès sont réunis au cours de l'enquête préliminaire par la police judiciaire et le parquet. Cela limite les possibilités qu'a la défense de contester ces

17. La réforme proposée par l'exécutif renforce la présomption d'innocence en ce qui concerne la plupart des infractions. Mais en ce qui concerne les infractions relevant de la catégorie particulière du crime organisé, les pouvoirs excessifs du parquet en matière de preuves et dans d'autres domaines de la procédure, sont toujours en vigueur. On est donc en présence d'une justice à deux niveaux avec des droits restreints pour les personnes accusées d'actes de crime organisé. Le projet qui tend à donner à ces réformes un statut constitutionnel pourrait ouvrir la voie à d'autres restrictions procédurales dans le droit dérivé, et porter atteinte au droit à l'égalité de tous devant la loi.

preuves, et la désavantage par rapport à l'accusation. Ce système encourage en fait la police et les procureurs à fabriquer des preuves pour obtenir des condamnations.

- La loi devrait instituer un contrôle efficace de la procédure afin de garantir l'égalité des armes entre la défense et l'accusation.
- La loi devrait garantir que le principe d'immédiateté de la procédure (*inmediatez procesal*) est interprété comme accordant la priorité aux seules preuves présentées et examinées devant un juge en audience publique.

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi. » (Article 14-1 du PIDCP.)

Le caractère équitable d'un procès suppose un contrôle actif et impartial de la procédure par un juge compétent et impartial en audience publique. En 1999, à l'occasion de l'examen du rapport périodique du Mexique relatif à l'application du PIDCP, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a observé : « La procédure pénale en vigueur au Mexique ne permet pas de donner pleinement effet à l'article 14 du Pacte aux termes duquel le procès doit se dérouler devant un juge, en présence de l'accusé et être public. L'État partie doit instituer une procédure qui permette à l'accusé de jouir de tous les droits de la défense garantis par l'article 14 du Pacte. »¹⁸ La fréquente absence du juge dans la procédure, la délégation d'autorité aux secrétaires des tribunaux, en particulier en ce qui concerne l'évaluation des preuves et de la pertinence des témoignages, sont préjudiciables à l'intégrité du processus judiciaire. Le fait que seul un nombre limité de procédures judiciaires sont publiques constitue également une atteinte au droit fondamental de l'accusé à un procès équitable et public. De plus, les locaux des tribunaux et des prisons ne permettent souvent pas aux inculpés de s'entretenir confidentiellement avec leurs défenseurs et de prendre le temps nécessaire pour la préparation de leur défense. Enfin, l'accès du public aux audiences est de fait limité. En 2003, le Comité contre la torture a recommandé de remplacer l'actuel système de procédure inquisitoire par un système accusatoire garantissant l'égalité procédurale entre les parties et satisfaisant aux exigences d'un procès équitable¹⁹.

- La loi devrait garantir, pour toutes les procédures judiciaires, des audiences publiques et équitables et la présence obligatoire à celles-ci des juges, d'un procureur, des inculpés et de leurs défenseurs. L'absence du juge à une quelconque étape de la procédure devrait pouvoir donner lieu à un recours et à des mesures disciplinaires contre le juge. Les inculpés devraient pouvoir disposer du temps et des facilités nécessaires pour consulter leur avocat et préparer leur défense. Toutes les mesures possibles devraient être prises afin

18. Comité des droits de l'homme, Observations finales (Mexique) [27 juillet 1999], doc. ONU CCPR/C/79/Add.109, § 11.

19. « Lesdits amendements doivent viser à instaurer une procédure accusatoire authentiquement ouverte et transparente qui soit assortie des mécanismes nécessaires pour établir l'équilibre voulu des pouvoirs et des droits entre les différentes parties à une procédure pénale – le juge, le ministère public, la victime et le mis en examen, le défenseur et la police – et qui soit également assortie de mécanismes de contrôle et de moyens permettant de corriger tous abus éventuels. » Comité contre la torture (Mexique) [25 septembre 2003], doc. ONU CAT/C/75, § 220 (i).

que le plus grand nombre possible d'éléments de preuve puissent être présentés et examinés directement devant le tribunal.

Le droit de recours

« Toute personne a droit à un recours simple et rapide, ou à tout autre recours effectif devant les juges et tribunaux compétents, destiné à la protéger contre tous actes violant ses droits fondamentaux » (Article 25-1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.)

Alors que le recours en *amparo* a été conçu comme un recours contre les violations des droits individuels garantis par la Constitution, il a été largement constaté qu'il n'offre pas de recours efficace dans des délais appropriés.

- Le Congrès devrait veiller à ce que le projet de réforme en cours d'examen soit conforme aux critères de base pour l'accès à un recours rapide et efficace²⁰.

Torture et recevabilité des preuves

« Les déclarations faites par les personnes détenues ne devraient pas être considérées comme ayant valeur probante à moins d'avoir été effectuées en présence d'un juge »²¹. La coercition et la torture continuent d'être utilisées pour arracher des « aveux » ou des déclarations, particulièrement lors de l'interrogatoire préliminaire devant le représentant du parquet ; ces « aveux » ou déclarations peuvent ensuite être utilisés en tant que preuves devant le tribunal.

- La loi devrait prévoir expressément que les déclarations des suspects ne sont recevables pendant le procès que si elles ont été faites librement devant un juge et en présence de l'avocat de la défense. Dans les cas de plainte pour torture, la loi devrait clairement imposer aux autorités l'obligation de mener sans délai une enquête impartiale conformément aux normes internationales relatives aux droits humains, ce qui comprend un examen médical indépendant de la victime présumée dans les conditions prévues par le Manuel sur les moyens d'enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et d'établir la réalité de ces faits (Protocole d'Istanbul). En définissant les conditions de recevabilité des aveux, la loi devrait rappeler qu'il appartient à l'État d'apporter la preuve que les déclarations du suspect ont été faites librement.
- Les dispositions relatives à l'admissibilité des preuves en général devraient être renforcées et explicites afin que tout élément de preuve obtenu illégalement ou au moyen d'agissements ou de procédures illégaux de la part de la police ou du bureau du procureur soit déclaré irrecevable par le tribunal.
- La loi devrait clairement ériger en infractions pénales les violations des droits de la défense, en particulier les détentions arbitraires, les détentions au secret et la torture, ainsi que la non-dénonciation de ces violations par des tiers. Le Congrès devrait ordonner des recherches quant à l'efficacité des poursuites relatives à de telles infractions.

20. Le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats a demandé que la procédure d'*amparo* soit modifiée en vue de la rendre moins onéreuse, plus simple, plus rapide et plus efficace dans les cas de violation des garanties individuelles, doc. ONU E/CN.4/2002/72/Add.1, § 192-1.

21. Commission des droits de l'homme, Rapport soumis par le rapporteur spécial à la suite de sa visite au Mexique [14 janvier 1998], doc. ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, § 88-d.

Le Bureau du procureur

« Renforcer l'autonomie et l'indépendance du Bureau du procureur. »²²

Le Bureau du procureur continue de faire partie de l'exécutif au niveau fédéral et au niveau des États. Il est en conséquence fréquent que les enquêtes ou poursuites soient soumises à des pressions politiques.

- La loi devrait garantir l'autonomie du Bureau du procureur vis-à-vis du pouvoir exécutif tout en ramenant ses pouvoirs dans les limites fixées par son mandat afin de mettre un terme au rôle quasi judiciaire qu'il joue dans le système pénal. Le règlement concernant le Bureau du procureur devrait garantir une sélection et une formation adéquates de son personnel ainsi que des procédures disciplinaires conformément aux Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet²³.

Les services médico-légaux

- La loi devrait garantir l'autonomie des services médico-légaux, qui sont actuellement placés sous le contrôle du Bureau du procureur, ainsi que leur indépendance dans leurs activités. Les dispositions doivent garantir que ces services respectent dans leur travail les protocoles fondés sur les normes internationales relatives au prélèvement, à la conservation et à l'évaluation des éléments médico-légaux pouvant servir de preuves. Les compétences, la formation et la rémunération de leur personnel devraient être appropriées.

Les droits des victimes

Les victimes de crimes, en particulier de violations des droits humains, se voient généralement privées de réparation et d'accès à la justice.

- Les droits des victimes dans le processus pénal devraient être explicitement énoncés dans la loi qui devrait notamment faciliter la procédure du dépôt de plainte. Leur droit d'obtenir réparation et d'engager une action en justice devrait être renforcé, ainsi que celui de participer (*coadyuvar*) aux investigations pénales du Bureau du procureur et ce, afin de garantir un meilleur accès à la justice et un meilleur contrôle des activités de la police et du parquet.
- La loi devrait garantir pour les victimes et leurs familles des procédures juridiques leur permettant d'engager des poursuites pénales contre des fonctionnaires accusés d'avoir commis directement des atteintes aux droits humains ou d'avoir manqué à leur devoir d'enquêter.

L'institution judiciaire

- La loi devrait renforcer l'autonomie et l'indépendance des conseils judiciaires, y compris vis-à-vis de la Cour suprême, en vue de garantir les compétences professionnelles des juges et la supervision de la profession sans porter atteinte à l'impartialité des décisions judiciaires.

22. Commission interaméricaine des droits de l'homme [septembre 1998], doc. OEA/Ser.L/V/11.100 Doc7 Rev 1, § 730.

23. Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, adoptés par le huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à la Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990.

- Des mécanismes devraient être élaborés pour garantir l'application des Principes fondamentaux des Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature²⁴, et la promotion dans les décisions de justice de l'incorporation des dispositions de la jurisprudence et du droit international en matière de protection des droits humains.

Les droits de l'enfant

Il est urgent que la loi garantisse la protection efficace des droits des mineurs dans le cadre d'un système de justice pour les mineurs conforme aux principes énoncés dans les articles 37, 39 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant²⁵.

Réglementation et contrôle de la détention

- Le Congrès devrait instituer des procédures de surveillance et de contrôle judiciaires efficaces des peines et des conditions de détention, de manière à garantir le respect des normes internationales²⁶ relatives aux lieux de détention et au traitement des détenus, qui doivent être clairement incorporées dans la législation.

3. Sécurité publique et obligation de rendre des comptes

L'État a le devoir fondamental de créer des mécanismes efficaces pour prévenir et combattre le crime. La mise en œuvre d'un contrôle judiciaire efficace des garanties procédurales telles que recommandées ci-dessus constitue le plus sûr moyen de garantir les droits des suspects, des témoins et des victimes, et de faire en sorte que les véritables responsables des crimes soient déclarés coupables et punis dans les conditions prévues par la loi. À cet égard, le projet de réforme de l'exécutif marque un important progrès car il établit un lien clair entre la sécurité publique et la protection des droits humains. Pour que le public ait confiance dans la justice pénale, il est essentiel de renforcer le respect de la loi et de veiller à ce que les enquêtes soient menées par des organes qui sont dotés du plus haut niveau de technicité et de compétences professionnelles et qui luttent efficacement contre la criminalité tout en protégeant les droits humains internationalement reconnus. Il est d'importance capitale que les procédures judiciaires ne soient pas subordonnées aux préoccupations en matière de sécurité publique comme cela a été la tendance dans nombre de récentes réformes. Un large débat devrait être ouvert sur la nature des organes chargés de faire respecter la loi, leurs relations avec le ministère public et les mécanismes à mettre en place pour que les forces de police rendent compte à la société de leurs activités.

24. Principes fondamentaux des Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985, et entérinés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

25. « Mettre en place un véritable système de justice pour mineurs conformément aux dispositions de la Convention et aux autres normes internationales pertinentes. » Comité des droits de l'enfant, Observations finales (Mexique) [10 novembre 1999], doc. ONU CRC/C/15/Add.112.

26. Ensemble de règles minima pour le traitement de détenus ; Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement.

La police et le ministère public

La réforme proposée par l'exécutif nécessite d'unifier les forces de police fédérales sous l'autorité du seul ministère de l'Intérieur, ce qui mettrait fin à la séparation entre police judiciaire et police préventive et habiliterait l'ensemble des services de police à remplir des missions d'enquête. Elle donne à la nouvelle force de police fédérale le pouvoir de recevoir de façon autonome des informations relatives à des crimes et de mener les investigations préliminaires indépendamment du Bureau du procureur. Parallèlement à cela, le Bureau du procureur aura une autorité « fonctionnelle » sur la police en ce qui concerne la direction des investigations.

Le projet vise à supprimer les obstacles bureaucratiques qui gênent les enquêtes pénales, à améliorer la coordination des activités et à doter le pays d'une force de police professionnellement compétente, responsable devant une unique autorité gouvernementale, et capable de répondre aux exigences de sécurité. Toutefois, Amnesty International pense qu'un certain nombre de dangers patents n'ont pas été traités de façon adéquate par les auteurs du projet. En premier lieu, les relations complexes entre le ministère public et la police sont qualifiées, de façon ambiguë, de « fonctionnelles », ce qui peut induire une confusion, un vide au niveau de la chaîne de commandement et un affaiblissement de la responsabilité. En particulier, l'important renforcement des pouvoirs d'investigation de toutes les forces de police peut inciter les policiers à adapter les stratégies d'enquêtes aux exigences en matière de sécurité et à présenter aux procureurs des preuves fabriquées. L'absence d'une autorité bien définie au-dessus de la police et l'insuffisance des ressources dont disposent les procureurs pour exercer un contrôle sur les informations rassemblées lors de l'enquête préliminaire peut rendre ces derniers trop dépendants des nouvelles forces de police et incapables de contrôler avec efficacité leurs activités.

- La loi devrait définir clairement la nature des relations entre la police et le ministère public afin de garantir l'efficacité et l'impartialité des enquêtes tout en instaurant des garde-fous protégeant de façon adéquate les droits humains.

Dans son état actuel le projet risque de créer une importante force de police dotée de larges pouvoirs, sans que soient renforcés les mécanismes de contrôle interne et externe qui devraient permettre de surveiller les abus et déficiences et d'y faire face. La corruption, l'incompétence et les pratiques abusives sont profondément enracinées dans le comportement de nombreuses unités de police. Il importe au premier chef de combattre cette culture pour instaurer la sécurité dans le respect des droits humains. Et cela ne pourra être réalisé que si la police est tenue de répondre de son action devant le public, qu'elle doit servir. Les services d'inspection internes, la Commission nationale des droits humains et le réseau des commissions locales des droits humains ne contribuent actuellement pas efficacement à garantir le respect de cette obligation de répondre de ses actes. Il serait donc nécessaire d'instaurer pour l'accomplissement spécifique de cette tâche des mécanismes plus puissants et plus crédibles²⁷.

27. VERENIK, Robert O., *Exploring roads to police reforms: Six Recommendations*, <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/varenik/>.

L'obligation démocratique et légale de rendre des comptes encouragera la police à abandonner des méthodes axées sur l'obtention d'aveux au profit de méthodes basées sur la prévention, la collecte d'informations et des enquêtes de haut niveau technique et scientifique. Pour parvenir à un tel résultat, il est essentiel d'obtenir l'approbation et la confiance de la population. Le Parlement devrait donc veiller à ce que la réforme de la police et du Bureau du procureur soit élaborée en consultation avec des universitaires et des juristes et aussi avec d'autres secteurs de la société et d'autres experts concernés.

- Le Congrès devrait veiller à ce que le recrutement des membres de la police, leur formation et leurs méthodes répondent aux exigences des instruments internationaux et des bonnes pratiques. Les codes de conduite devraient édicter des règles strictes en matière de protection des droits humains, de collecte des informations, d'enregistrement des détentions, de procédures d'interrogatoire et d'utilisation de la force et des armes à feu basée sur les principes de nécessité et de proportionnalité. Ces procédures devraient être contrôlées et mises en œuvre.
- La loi devrait prévoir l'existence de divers mécanismes visant à faire efficacement respecter l'obligation de rendre des comptes, afin de permettre au personnel d'encadrement de la police de modifier les pratiques en vue de les rendre plus efficaces ; ils doivent également permettre à la société d'exercer une surveillance sur l'action de la police et garantir, si nécessaire, des sanctions disciplinaires ou pénales efficaces et impartiales.

Les juridictions militaires

Les tribunaux interprètent la Constitution dans un sens favorable à la compétence des juridictions militaires quand des membres de l'armée sont impliqués dans des violations des droits humains internationalement reconnus. Cette interprétation continue ainsi à légitimer l'impunité et le déni de justice. Des organismes internationaux de protection des droits humains tels que les mécanismes thématiques des Nations unies et la Commission interaméricaine des droits de l'homme ont à plusieurs reprises demandé aux autorités de limiter la compétence des juridictions militaires et d'instituer une stricte séparation entre les fonctions de l'armée et celles des forces de police en ce qui concerne le maintien de l'ordre²⁸.

- Le projet de réforme de la Constitution devrait préciser expressément que toutes les allégations de violation des droits humains commise par le personnel militaire relèvent de la compétence de la justice civile tant pour les enquêtes que pour les procès.
- La loi devrait garantir la séparation entre les fonctions de l'armée et celles des forces de police en ce qui concerne le maintien de l'ordre.

28. Commission des droits de l'homme, rapport du groupe de travail sur la détention arbitraire concernant sa visite au Mexique [17 décembre 2002], doc. ONU E/CN.4/2003/8/Add.3, § 72-e.

Conclusion

Amnesty International accueille avec satisfaction le projet présenté par l'exécutif en vue de réformer la Constitution et le système pénal, et demande aux membres du Congrès de veiller à ce que la loi tienne compte des recommandations exposées dans le présent mémoire. La Constitution et l'ensemble des lois doivent certes impérativement établir les principes fondamentaux qui guident l'action de tout État, mais le véritable défi consiste à mettre en pratique ces principes dans la vie quotidienne des Mexicains. Amnesty International recommande en conséquence au Sénat et à la Chambre des députés d'agir en consultation étroite avec la société civile pour élaborer ces réformes, les contrôler et évaluer leur impact.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre Mexico: Memorandum to the Mexican Federal Congress on reforms to the Constitution and criminal justice system.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - octobre 2004.

Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :