

AMNESTY INTERNATIONAL **ÉFAI**
Index AI : AFR 53/01/98

DOCUMENT EXTERNE
Londres, février 1998

AFRIQUE DU SUD
Le système de justice pénale
et la protection des droits humains :
le rôle du ministère public

SOMMAIRE

Première partie

Le système de justice pénale et le problème de l'impunité dont jouissent les auteurs de violations des droits humains dans la province du Kwazulu-Natal	page 9
Les motifs de préoccupation relatifs au rôle de la police dans les enquêtes	page 10
L'Unité spéciale d'investigation et l'Attorney-General (procureur général)	page 12
L'enquête d'Amnesty International de février 1997 et ses conclusions	page 16
Principaux motifs de préoccupation et recommandations	page 16
Un travail d'équipe	page 17
Désignations ad hoc	page 18
Moyens financiers et formation de la police	page 19
Parvenir à un équilibre véritable entre indépendance et nécessité de rendre des comptes	page 20
Les problèmes liés à la façon de traiter les affaires de violence politique au Kwazulu Natal	page 20
L'affaire Mbambo	page 22
L'affaire du fusil-mitrailleur	page 24
L'affaire Malan	page 25

Deuxième partie

Les recommandations d'Amnesty International concernant le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites	page 28
Les normes internationales	page 28
Historique des services du procureur général	page 29
Le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites, 1997	page 31
Qualifications et procédure de désignation du Directeur national du ministère public	page 31
Durée du mandat du Directeur national du ministère public	page 32

Suspension et destitution du Directeur national du ministère public	page 33
Les fonctions et pouvoirs du Directeur national du ministère public, et l'obligation du ministère public de rendre des comptes	page 34
Désignation des procureurs généraux (DPP) et des procureurs généraux adjoints	page 36
Pouvoirs et fonctions des procureurs généraux et de leurs adjoints	page 37
Les procureurs généraux “volants”	page 37
Annexe :	
Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet	page 39
Notes	page 44

En février 1998, le Parlement sud-africain a entrepris, par l'intermédiaire de sa Portfolio Committee on Justice (Commission parlementaire sur la justice), de débattre d'un projet de loi extrêmement important qui a pour but d'amener le ministère public, sujet à certains dysfonctionnements, à mieux rendre compte de ses actes. Le National Prosecuting Authority Bill (projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites), rédigé en vertu de l'article 179 de la Constitution de la République sud-africaine (adoptée en 1996), a pour objectif majeur de rétablir l'équilibre entre indépendance et obligation de justification en cas de poursuites engagées par l'État. S'il est approuvé, ce projet de loi aura des conséquences immédiates sur la situation des procureurs généraux actuellement en activité. Parvenir à l'équilibre recherché ne sera pas chose facile, mais c'est une démarche capitale si l'on veut remettre le parquet dans le bon chemin, en une période où l'opinion publique, profondément désemparée, s'interroge sur la capacité du système de justice pénale à faire face à une criminalité galopante. Le manque de confiance dans la capacité de la police, du ministère public et des tribunaux à résoudre cette crise se traduit dans le soutien de plus en plus massif et alarmant qui s'exprime en faveur du rétablissement de la peine de mort, ainsi que dans les actions violentes qui se sont produites dans diverses régions du pays, où des personnes ont opté pour la méthode consistant à se faire justice à elles-mêmes.

Fort du sentiment que le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites pouvait à terme permettre d'améliorer le fonctionnement du système pénal et contribuer de ce fait à une meilleure protection des droits humains, Amnesty International a fait parvenir en octobre 1997 au gouvernement sud-africain et au président de la Commission parlementaire sur la justice, mise en place par le Parlement, un rapport contenant ses observations et ses recommandations. Au cours du même mois, un représentant de l'Organisation a transmis ce rapport à la Commission Vérité et Réconciliation, réunie pendant trois jours à Johannesburg pour examiner le rôle joué par le système judiciaire dans les violations des droits fondamentaux commises sous le précédent gouvernement. Les points de vue défendus dans le rapport s'inspirent des conclusions d'une enquête menée par Amnesty International quelque temps auparavant. Le 3 février 1998, l'Organisation a officiellement adressé son rapport à la Commission parlementaire sur la justice dans le cadre du débat public sur le projet de loi que cette commission prévoyait d'organiser à partir de la mi-février.

Dans ce rapport, reproduit plus loin (p.8 à 38), nous nous attachons à souligner l'importance de ce projet de loi au vu de différents aspects de l'histoire des services du procureur général, et à la lumière de la crise spécifique qu'a connue la province du Kwazulu-Natal à la suite de certaines décisions du ministère public dans des affaires de violence politique. En outre, les recommandations que nous formulons se font l'écho des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, principes élaborés par les Nations unies pour « aider les États membres à assurer et à promouvoir l'efficacité, l'impartialité et l'équité du parquet dans les poursuites pénales ».

Ainsi qu'il est dit dans la seconde partie du rapport, le projet de loi en question doit apparemment annuler les effets de la Loi de 1992 relative aux procureurs généraux, laquelle avait soustrait ces magistrats à la tutelle du ministre de la Justice. Avant 1992, le procureur général exerçait son autorité et ses fonctions sous le contrôle et la direction du ministre. À cette époque, les procureurs généraux disposaient et usaient de pouvoirs extraordinaires, qui leur permettaient par exemple de refuser une libération sous caution, ou de placer en détention des témoins pour les contraindre à comparaître. En ces domaines comme dans d'autres, il semblait difficile de distinguer le rôle du procureur général de celui du gouvernement d'alors, prompts l'un comme l'autre à utiliser la loi pour persécuter les opposants ; il était inévitable qu'une telle situation renforce le sentiment de méfiance d'une majorité de Sud-Africains à l'égard du système pénal et contribue à ce qu'ils s'en éloignent. La Loi de 1992, adoptée en toute hâte par le gouvernement de l'époque alors qu'il était en pourparlers avec des partis d'opposition précédemment interdits, conférait aux procureurs généraux tout pouvoir pour engager des poursuites au nom de l'État, cantonnant de ce fait le ministre de la Justice dans un rôle de simple coordonnateur de leurs actions. En vertu de cette loi, les procureurs généraux échappaient en grande partie à l'obligation de rendre des comptes au ministre ou au

Parlement, et les procédures de suspension ou de destitution les concernant étaient peu pratiques et mal adaptées.

Lors des audiences d'octobre 1997 de la Commission Vérité et Réconciliation, la plupart des procureurs généraux présents, en activité ou non, ont nié avoir pris, avant 1992, des décisions en matière de poursuites pour obéir à une injonction du ministre de la Justice, affirmant qu'ils n'avaient fait qu'appliquer les lois en vigueur. Dans le même temps, et de façon quelque peu paradoxale, ils ont mis l'accent sur l'indépendance à l'égard du ministre qui leur fut garantie par la loi de 1992. Parmi les membres d'organisations professionnelles de juristes d'Afrique du Sud et les observateurs chargés de veiller au respect des droits fondamentaux qu'ils ont rencontrés début 1997, les représentants d'Amnesty International ont relevé un fort scepticisme concernant les avantages de cette indépendance, accordée aux procureurs généraux par l'ex-gouvernement à la veille de la transition politique négociée. Dans un article de presse paru en 1995, le Comité des droits humains – une organisation non gouvernementale – faisait observer que les procureurs généraux étaient accusés de ne pas servir les intérêts de la justice mais qu'il n'y avait aucune possibilité de remédier à cette situation, « aucun moyen de vérifier que l'exercice quotidien du pouvoir, qui touche à des questions vitales pour l'opinion, ne donne pas lieu à des abus »¹. C'est dans ce contexte préoccupant qu'Amnesty International s'est intéressée aux polémiques suscitées dans la province du Kwazulu-Natal par les enquêtes et les poursuites engagées contre des auteurs de graves violations des droits humains. Comme il est dit plus loin dans la première partie du rapport, le conflit qui a éclaté entre le procureur général de cette province et les personnes chargées d'enquêter sur les violations s'est envenimé du fait qu'aucun mécanisme approprié ne permet de contrôler le processus de jugement et la transparence des décisions. Dans une province depuis si longtemps déchirée par la violence politique, où l'institution chargée de faire appliquer la loi faisait l'objet de manipulations politiques, l'incapacité du parquet à trouver des réponses efficaces et impartiales a contribué à accroître la crise. Dans une situation où les policiers n'étaient guère loués pour leurs qualités d'enquêteurs, situation encore aggravée par leurs préjugés politiques, il était devenu nécessaire de reconsidérer la traditionnelle division des tâches entre la police et les services du procureur général. Il fallait, concernant les enquêtes et les poursuites en matière d'infractions à caractère politique, adopter une démarche davantage stratégique et pluri-institutionnelle. Comme on le verra plus loin, Amnesty International en est arrivée à la conclusion, après discussion avec les personnes et les organisations concernées, que les services du procureur général ne s'étaient pas résolus à reconnaître la nécessité d'une telle démarche. En outre, ainsi qu'il est apparu dans un certain nombre d'affaires marquantes ayant fait l'objet d'une enquête de l'Investigation Task Unit (Unité spéciale d'investigation, dont les activités couvrent tout le pays), cette attitude passive a parfois freiné les enquêtes et empêché d'engager des poursuites, lesquelles auraient pu permettre de résoudre certains cas d'assassinats politiques imputés à des commandos opérant dans la province du Kwazulu-Natal.

Amnesty International a cherché à obtenir un compte rendu de l'échange entre son représentant et l'avocat McNally, mais la Commission Vérité et Réconciliation nous a fait savoir qu'il n'avait pas été possible d'en disposer jusqu'à présent en raison de problèmes d'enregistrement.

L'Autorité nationale chargée des poursuites qui verrait le jour si le Parlement approuvait le projet de loi pourrait jouer un rôle important – ainsi qu'il est dit dans la première partie du rapport qui suit – dans l'élaboration d'approches plus stratégiques vis-à-vis d'infractions dont la répression apparaît comme l'une des tâches prioritaires du pays. Cette autorité servirait également à mieux responsabiliser le système de justice pénale, à élever le niveau professionnel du personnel du ministère public, ainsi qu'à traiter les plaintes relatives à des décisions de poursuites ou au déroulement de certaines procédures. Parallèlement, elle serait un atout essentiel pour parvenir à réaliser dans la législation un équilibre entre indépendance par rapport aux pressions politiques et obligation de rendre des comptes au pouvoir politique en matière d'enquêtes et de poursuites. Compte tenu de la gravité des sujets de préoccupation abordés lors de l'enquête menée en 1997, l'Organisation recommandait, dans son rapport d'octobre, que le projet de loi fasse l'objet d'un débat parlementaire.

Dans ses recommandations concernant le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites, qui figurent dans la deuxième partie du rapport ci-joint, Amnesty International demande notamment :

1. que, pour la désignation du National Director of Public Prosecutions (NDPP, Directeur national du ministère public), le président s'inspire des recommandations d'un comité clairement indépendant de toute influence politique et garantissant que le titulaire du poste justifie des plus hautes qualifications ;
2. que la durée du mandat excède celle du mandat présidentiel, et qu'il n'y ait pas possibilité de second mandat, afin de protéger l'indépendance de la fonction ;
3. que les procédures et motifs de suspension du NDPP soient conformes aux articles 21 et 22 des Principes directeurs des Nations unies applicables au rôle des magistrats du parquet, ainsi qu'à l'article 179 de la Constitution – notamment à son alinéa 4 ;
4. que les fonctions du NDPP lui imposent notamment d'agir en toutes circonstances conformément à l'article 13 des principes directeurs susmentionnés, lequel fait, entre autres, obligation aux magistrats de faire preuve d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions et de protéger l'intérêt public ;
5. que le NDPP soit tenu, d'une part, de présenter chaque année un rapport au Parlement ainsi qu'une liste des rapports concernant les affaires traitées, et d'autre part, de publier au Journal officiel toute orientation de politique générale ou directive émanant de lui et concernant le fonctionnement du parquet, cela afin d'assurer une plus grande transparence de ses services ;
6. que la loi indique l'étendue de la compétence du NDPP en matière de "réexamen" d'une décision de poursuite prise par le Director of Public Prosecutions (DPP, procureur général) d'une province. Le NDPP devrait être tenu de fournir par écrit les motifs précis justifiant un réexamen et de les soumettre au Parlement ;
7. que soit éventuellement envisagé de définir des garanties plus strictes concernant cette procédure de réexamen, obligeant par exemple le NDPP à transmettre le dossier à un magistrat indépendant aux fins d'examen ;
8. que s'appliquent aux procureurs généraux des provinces les mêmes recommandations en matière de désignation, durée du mandat, motifs et procédures de suspension ou de destitution que celles concernant le NDPP.

Les pages qui suivent reprennent le texte intégral du rapport d'Amnesty International, augmenté d'une annexe où figurent les Principes directeurs de l'ONU applicables au rôle des magistrats du parquet.

LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE ET LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS EN AFRIQUE DU SUD : LE RÔLE DU MINISTÈRE PUBLIC

**Observations et recommandations concernant le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites (rédigé en 1997) et s'inscrivant dans un contexte marqué par différents sujets de préoccupation, notamment par les polémiques qu'a suscitées le rôle joué par les services du procureur général de la province du Kwazulu-Natal
Amnesty International, octobre 1997**

Depuis avril 1994, date des premières élections à caractère non racial organisées en Afrique du Sud, une crise de confiance d'ampleur nationale et largement reconnue comme telle semble s'être développée mettant en cause le système de justice pénale, perçu comme incapable de faire face à une criminalité de droit commun très importante ainsi qu'aux actes de violence politique qui continuent de perturber la province du Kwazulu-Natal et d'autres régions. Amnesty International a publiquement exprimé sa préoccupation concernant le regain de popularité que connaît la peine de mort, et la multiplication – spectaculaire dans la province du Cap-Ouest – des cas de personnes décidant de se faire justice elles-

mêmes par la violence. Cette situation reflète selon toute apparence le désespoir d'une population confrontée à une criminalité incontrôlable que ni la police, ni le parquet ni les tribunaux ne se montrent capables de combattre efficacement³. Cette crise est explicitement désignée dans un rapport intitulé National Crime Prevention Strategy (Stratégie nationale de prévention de la criminalité), datant de mai 1996, fruit des travaux d'une équipe interministérielle comprenant notamment des fonctionnaires des ministères des Services pénitentiaires, de la Justice et de la Sécurité publique. On peut ainsi lire au paragraphe 4.11.1 de ce document les considérations suivantes :

« Parallèlement à l'absence de toute stratégie efficace en matière de droit des victimes et de tout véritable service d'aide à ces dernières, les problèmes historiquement liés à la crédibilité des organes chargés de l'application des lois auprès de la population et à la lenteur du processus visant à restaurer la confiance de l'opinion publique dans l'ensemble du système de justice pénale ont contribué à alimenter un cercle vicieux d'autodéfense et de vengeance, reposant sur des mécanismes de justice privée et informelle [...] Ce type de justice peut prendre deux formes : celle, socialement constructive, de l'organisation du maintien de l'ordre par les communautés elles-mêmes [...] ou bien celle, plus inquiétante, consistant à former des milices d'autodéfense, des bandes ou des groupes paramilitaires privés. Dans ce dernier cas, on assiste à un engrenage d'actes de vengeance et de représailles qui, bien souvent, se transforment en véritables opérations criminelles. On ne dira jamais assez l'importance de l'effet déstabilisateur qu'a produit le développement d'une économie parallèle fondée sur le commerce des armes, les assassinats sur contrat et le marché de la protection. »

Ces différents motifs de préoccupation sont sans nul doute à l'origine de l'élaboration d'un important texte de loi dont le Parlement sud-africain devrait débattre en 1998. En adressant au Parlement ses observations et recommandations concernant le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites, Amnesty International espère contribuer à un processus législatif susceptible d'améliorer à terme le fonctionnement du système de justice pénale sud-africain, et donc de renforcer le respect des droits humains dans le pays. L'Organisation espère également que la nouvelle autorité ainsi créée apportera une solution structurelle appropriée à certaines situations de conflit, comme celle que connaît la province du Kwazulu-Natal depuis 1995, où les procédures d'enquête et de poursuites concernant les auteurs de graves violations des droits fondamentaux posent problème. Amnesty International a, sur ce point particulier, mené des recherches dont on trouvera les conclusions dans la première partie du présent rapport ; celles-ci permettent d'illustrer combien il est nécessaire d'amener le ministère public à mieux répondre de ses actes. Dans la seconde partie du rapport figurent les recommandations de l'Organisation au sujet du projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites.

Première partie

Le système de justice pénale et le problème de l'impunité dont jouissent les auteurs de violations des droits humains dans la province du Kwazulu-Natal

« La Natal Law Society (Société de juristes du Natal) prend acte avec inquiétude des observations du président du tribunal, le juge Hugo, lors de l'acquittement du général Malan et de ses coaccusés, concernant la façon dont l'action publique a été menée par le procureur général McNally.

Pour que l'opinion publique ait pleine confiance dans la manière dont la justice est administrée, il est indispensable que les dossiers à caractère hautement politique, tel celui du général Malan, soient le plus largement débattus devant les tribunaux. Il est, en ces circonstances, troublant que le président ait estimé devoir critiquer le ministère public pour n'avoir pas convoqué plusieurs témoins à charge, lesquels auraient pu corroborer les dépositions des trois principaux témoins cités par l'État. En outre, le président a mentionné le fait que l'État n'avait pu produire aucun élément tendant à prouver le bien-fondé de certaines des accusations portées contre les accusés.

La Société de juristes du Natal est convaincue que, sur la foi des témoignages présentés, la décision du tribunal a été bonne ; elle s'inquiète toutefois de ce que l'État n'ait pu prononcer aucune condamnation dans l'affaire du massacre de KwaMakhuta, bien que le président ait conclu à la responsabilité des partisans de l'Inkatha, entraînés par la South African Defence Force (SADF, Force de défense sud-africaine) dans le couloir oriental de Caprivi. »

Déclaration faite par la Société de juristes du Natal au lendemain de l'acquittement, en octobre 1996, des accusés de l'affaire Malan⁴ par la Cour suprême de Durban

En février 1997, deux représentants d'Amnesty International se sont rendus en Afrique du Sud pour enquêter sur les accusations selon lesquelles les décisions des services du procureur général du Kwazulu-Natal et sa façon de conduire la procédure pénale auraient été entachées de partialité lors d'affaires relatives à des violences politiques, notamment quand les autorités étaient soupçonnées d'être impliquées dans ces violences. L'issue du procès de l'ex-général Malan et de 19 autres personnes, inculpés de meurtre et complicité de meurtre, à la suite du massacre de 13 personnes perpétré en 1987 dans la cité noire (township) de KwaMakhuta, près de Durban, a fait renaître une polémique déjà ancienne touchant au comportement et aux motivations du procureur général, l'avocat Tim McNally, qui avait engagé les poursuites contre les accusés du procès Malan⁵. Quel qu'ait été le bien-fondé de ces allégations, Amnesty International était préoccupée par le manque de confiance exprimé par l'opinion publique dans l'efficacité et l'impartialité du système de justice pénale, dans une province déchirée depuis une dizaine d'années par la violence politique, où l'organe responsable de l'application des lois, objet de manipulations politiques, était accusé d'avoir participé à ces violences. Ainsi qu'il a été observé dans un tout autre contexte :

« Dans une démocratie, l'État de droit ne survit que grâce à la confiance et au consentement permanents de l'opinion publique. Si se répand le sentiment que le système judiciaire pêche en ce qu'il a d'essentiel, à savoir l'équité, cet état des choses est mis à mal. Ce sentiment devient réalité dès lors qu'on laisse s'installer le soupçon d'injustice. Le système doit être capable de répondre vite et bien à ce genre de suspicion. »⁶

Cette réflexion peut certainement s'appliquer à l'Afrique du Sud, qui a hérité d'un système de justice pénale modelé pendant de nombreuses décennies dans le seul but de servir les intérêts de la répression politique. Amnesty International a reçu de nombreuses plaintes stigmatisant en premier lieu les lacunes – pour ne pas dire plus – du système pénal au Kwazulu-Natal (qui regroupe l'ex-province du Natal et l'ancien bantoustan (État national) du Kwazulu), plaintes émanant d'avocats et d'observateurs des droits humains, de survivants ou de témoins de violations des droits fondamentaux, de membres de partis politiques, ainsi que d'autres personnes ayant eu affaire avec ce système⁷. Selon eux, le principal facteur favorisant la perpétuation de la violence était l'absence d'enquêtes et de poursuites efficaces contre des auteurs de violations, dont les noms étaient pourtant connus, la rareté des poursuites s'expliquant surtout par le manque de volonté et l'incapacité de la police. Ainsi qu'il a été observé lors d'une enquête judiciaire, « cette passivité ou cette incapacité à amener les auteurs [de violations] à répondre de leurs actes est en soi un élément qui contribue de façon déterminante à l'extension de la violence, car il renforce le sentiment, chez ces personnes, de pouvoir continuer à agir en toute impunité »⁸. En outre, ces lacunes constatées au niveau des enquêtes criminelles et – conséquence inévitable – des poursuites ont eu pour effet de développer chez de nombreux citoyens l'idée qu'il était « plus profitable de se faire justice soi-même et de se livrer à des actes de vengeance que de s'en remettre à la police pour obtenir justice et protection »⁹.

Les motifs de préoccupation relatifs au rôle de la police dans les enquêtes

Dans un système de justice pénale traditionnellement fondé sur la répartition des tâches entre la police, chargée de l'enquête, et les services du procureur général, qui a le pouvoir de décider, à partir du rapport d'enquête remis par la police, s'il y a lieu ou non de déclencher l'action publique, toute insuffisance de l'enquête aura des répercussions directes sur la décision du procureur général. Ce sera notamment le cas si ce dernier n'utilise pas le droit dont disposent ses services d'ordonner à la police de poursuivre son enquête afin de combler d'éventuelles lacunes ou d'améliorer la qualité des témoignages recueillis. À cet égard, les manières de procéder des procureurs généraux ont varié, ce qui a eu des incidences sur la façon d'administrer la justice.

Au Kwazulu-Natal, comme dans d'autres régions du pays, les policiers ne jouissaient pas d'une grande réputation d'enquêteurs. L'actuelle direction de la police en a d'ailleurs convenu, aussi bien publiquement que lors des réunions organisées depuis 1994 avec des représentants d'Amnesty International. Au Criminal Investigation Department (Département des enquêtes criminelles), l'importante proportion d'agents n'ayant reçu aucune formation officielle et dont les conditions de travail sont souvent très mauvaises a amené ces derniers, au fil des ans, à privilégier des méthodes d'enquête reposant sur la coercition, la recherche des aveux et le recours à des informateurs. L'utilisation politique de la police dans le passé et le manque de moyens financiers des forces de l'ordre dans les quartiers d'habitation noirs viennent encore aggraver ces problèmes.

L'incompétence et l'esprit partisan des forces de police de l'ex-bantoustan du Kwazulu – qui ont été intégrées en 1995-96 dans la police sud-africaine –, étaient de notoriété publique et ont fait l'objet de critiques, tant de la part de juges et de procureurs lors de procès ou d'enquêtes sur les circonstances de certains décès, que de membres de commissions d'enquêtes et de fonctionnaires des services du procureur général – entre autres. La juridiction de la police du Kwazulu s'étendait notamment aux cités noires du Grand Durban, à forte densité de population, et aux zones rurales dépendant du bantoustan. Dans son second rapport provisoire pour la Commission Goldstone, l'avocat Malcolm Wallis examine les éléments recueillis dans cinq affaires de meurtre ou autres infractions, dans lesquelles des policiers du Kwazulu étaient impliqués en raison de leur comportement illégal ou potentiellement illégal. C'est la police du Kwazulu qui avait été chargée des enquêtes. L'avocat Wallis parvient à la conclusion que, dans chacune des affaires, les enquêteurs ont fait preuve « de négligence, de lenteur, de mépris à l'égard de procédures élémentaires » et qu'ils se sont montrés incapables « d'amener les suspects à rendre des comptes ». Malcolm Wallis note encore que, dans l'une des affaires, « aucune enquête n'a même été ouverte »¹⁰.

Dans une lettre adressée au sous-comité Wallis, l'avocat Chris Macadam, qui était à l'époque adjoint au procureur général, a récapitulé les problèmes liés à la façon dont la police du Kwazulu menait, dans la zone du Grand Durban, ses enquêtes dans les affaires de meurtre. Il relevait notamment que les dépositions des témoins étaient vagues et incomplètes, qu'aucun effort n'était fait pour tenter de corroborer leurs déclarations ou d'enquêter sur les points qu'ils pouvaient avoir soulevés, que les lieux du crime ne faisaient l'objet d'aucun examen véritable, qu'il n'y avait pas de séances d'identification des suspects, que des éléments de preuve étaient perdus, et que les enquêteurs ne déféraient pas aux demandes du tribunal lorsque celui-ci souhaitait voir les accusés, les témoins ou les pièces à conviction. Conséquence de ces lacunes, fait observer Chris Macadam, « les dossiers de police sont extrêmement sujets à caution »¹¹.

Dans une affaire qui s'est achevée devant la Cour suprême en 1995, deux fonctionnaires de la police du Kwazulu – suspendus de leurs fonctions – et une autre personne ont été reconnus coupables de six chefs d'homicide volontaire. Le juge du fond, M. Nick van der Reyden, a déclaré qu'il avait d'abord estimé que les policiers s'étaient montrés incompétents lors de la première enquête, que la police du Kwazulu avait systématiquement échoué dans son enquête sur quatre des meurtres et que, en réalité, il n'y avait pas eu de véritable enquête. Toutefois, ayant entendu par la suite les témoignages – non contredits – des accusés affirmant avoir agi sur ordre de leurs supérieurs, le tribunal a compris qu'il y avait eu intention délibérée d'entraver le cours des enquêtes sur ces meurtres¹².

Dans une autre affaire concernant la mort de huit hommes, torturés puis assassinés en avril 1994 alors qu'ils distribuaient des tracts électoraux dans le quartier de Ndwedwe (dans le nord de Durban), le juge s'est livré au commentaire suivant lors de l'énoncé du jugement :

« Il y a toutefois plusieurs autres choses dont je souhaiterais vous faire part avant de prononcer le jugement au fond, et cela a trait au fait que nous sommes inquiets et troublés face à ce qui semble avoir été – mais nous pouvons nous tromper – un refus de suivre toutes les pistes possibles. Nous savons que le vieil homme [...] a été constamment présent. Il a forcément vu tout ce qui s'est passé. Il se peut qu'il soit mort, maintenant, et donc dans l'impossibilité de déposer, mais nous aurions aimé disposer de son témoignage. Il y a celui qu'on appelle le frère du chef [...] qui s'est présenté au bureau en compagnie de l'accusé n 5, et il y a différentes personnes qui, au dire de l'accusé n 5, étaient sur les lieux. Aucune information ne nous est parvenue quant à ce qu'ils sont devenus, et nous ignorons s'ils ont été arrêtés, s'ils ont fait l'objet d'une séance d'identification ou tout autre élément de ce type.

Il y a aussi le témoignage du chef [...] qui a affirmé que, pendant que se déroulaient les faits, des agents des forces de sécurité se trouvaient à quelques mètres à peine. Dispose-t-on de leurs déclarations, ou bien a-t-on recueilli ces déclarations à l'époque ? Le faire aujourd'hui, alors que [le nouveau procureur] a pris connaissance de l'affaire, serait inutile. Il fallait le faire en avril ou en mai de l'année dernière. Nous ne savons pas. »¹³

L'Unité spéciale d'investigation et l'Attorney-General (procureur général)

Face à un tel héritage et devant la persistance de la violence politique au Kwazulu-Natal, le nouveau ministre chargé de la police au sein du cabinet du président Mandela, M. F.S. Mufamadi, a mis sur pied en août 1994 une Investigation Task Unit (ITU, Unité spéciale d'investigation). Cette unité a reçu pour mission d'enquêter notamment sur les activités présumées de commandos au sein de la police. En septembre 1994, son mandat a été étendu pour lui permettre d'enquêter sur les allégations selon lesquelles des "milices d'autodéfense" opérant dans la mouvance de l'African National Congress (ANC, Congrès national africain) seraient impliquées dans les violences organisées qu'a connues la région des Midlands, dans la province du Kwazulu. L'unité, composée notamment d'inspecteurs de police et d'auxiliaires civils, devait rendre compte de son travail au ministre de la Sécurité publique par le biais d'un Investigation Task Board (Conseil d'enquête) composé de trois avocats. De cette façon, elle agissait en dehors des rangs de la police et échappait à son contrôle. Outre le contrôle juridique exercé par le Conseil d'enquête, l'unité recevait le soutien et les conseils d'un voire deux avocats généraux détachés des services du procureur général. Deux gouvernements européens ont envoyé plusieurs hauts responsables de la police en qualité d'observateurs pour assister à toutes les opérations de cette unité.

Le responsable de la police placé à la tête de l'unité était le lieutenant-colonel Frank Dutton, dont le travail exemplaire avait fait l'objet d'éloges de la part du président du tribunal amené à juger cinq policiers pour le meurtre de 11 personnes à Trust Feed, dans le Natal¹⁴. À mains égards, les activités de l'unité s'inscrivaient dans le prolongement des enquêtes ouvertes sous les auspices de la Commission Goldstone après 1991 et du Conseil exécutif de transition dans les mois ayant précédé les élections d'avril 1994. Le lieutenant-colonel Dutton et certains des autres policiers de l'unité, ainsi que l'un des deux avocats généraux affectés à l'unité, Carl Koenig, avaient d'ailleurs participé à ces premières enquêtes.

Il était à prévoir, compte tenu de la nature de sa mission, que l'Unité spéciale d'investigation et ses membres se heurteraient à l'hostilité et aux manœuvres d'obstruction de certains milieux, y compris au sein de la police et dans d'autres secteurs des forces de sécurité ou des services de renseignements. L'Inkatha Freedom Party (IFP, Parti de la liberté Inkatha), qui, à l'époque, était toujours engagé dans une lutte à mort avec l'ANC et ses alliés, a souvent accusé l'unité d'être partielle et a refusé de coopérer avec les enquêteurs¹⁵. Toutefois, ce sont les relations difficiles avec le procureur général de la province qui devaient se révéler comme la partie la plus ardue du travail de l'unité. De nombreux aspects du conflit ouvert opposant l'un à l'autre sont bien connus ; nous revenons toutefois sur ces points en ce qu'ils sont à l'origine de l'enquête menée par Amnesty International.

Les tensions entre l'Unité spéciale d'investigation et le procureur général de la province sont apparues au grand jour en septembre 1995, lorsque le procureur général a, par voie de presse, fait savoir qu'il n'avait pas l'intention d'engager de poursuites dans une affaire ayant précédemment fait l'objet d'investigations de l'unité. Dans cette affaire, huit personnes – dont certaines occupaient des fonctions publiques – étaient soupçonnées de tentative de meurtre sur un policier du Kwazulu, le capitaine Masinga. Le procureur général, dans son communiqué, donnait les noms des suspects, fournissait des détails quant aux accusations formulées contre eux, et dévoilait également les noms du principal témoin et du membre de l'ITU – l'avocat Carl Koenig – qui, semble-t-il, avait recommandé le déclenchement d'une action publique. Les raisons avancées par le procureur de ne pas poursuivre tenaient essentiellement au fait qu'il mettait en doute la crédibilité du témoin. Avant qu'il publie son communiqué, le Conseil d'enquête l'avait instamment prié de n'en rien faire car cela risquait, entre autres, d'accroître le danger auquel étaient exposées les personnes ayant fait en cette affaire des déclarations à la police ; en outre, le communiqué contenait des inexactitudes et, s'il était donné suite à l'affaire, il pouvait nuire au bon déroulement des poursuites. Le communiqué ayant été transmis aux médias, le Conseil d'enquête s'est senti obligé de répondre publiquement ; il a de nouveau fait part de ses motifs d'inquiétude et de son sentiment qu'il existait des éléments suffisants pour poursuivre les suspects¹⁶.

Deux jours après le communiqué de presse du Conseil d'enquête, le procureur général a adressé par fax une lettre à l'avocat Koenig à son cabinet de Durban, où ce dernier examinait une demande de libération sous caution dans le cadre d'une affaire ayant fait l'objet d'une enquête de l'unité. Dans sa lettre, le procureur général déclarait ceci : « J'ai décidé de vous suspendre de vos fonctions de magistrat du parquet avec effet immédiat et jusqu'à nouvel ordre [...] Les récents événements m'ont fait apparaître clairement que vous n'étiez plus responsable de vos actes devant moi en ma qualité de procureur général »¹⁷. Toutefois, après quelques jours d'échanges publics et de controverses, le procureur général et les membres du Conseil d'enquête et de l'Unité spéciale d'investigation se sont rencontrés, et ils sont apparemment parvenus à régler certains des différends qui les opposaient. Dans une déclaration conjointe faite le 6 septembre 1995, il était dit, entre autres choses, que le procureur général revenait sur la mesure de suspension frappant l'avocat Koenig et qu'il allait reconsidérer sa décision dans l'affaire Masinga lorsqu'il aurait pris connaissance des nouveaux éléments d'argumentation du Conseil et de l'ITU.

L'Unité spéciale d'investigation et le Conseil d'enquête n'ont pas été les seuls à entretenir des relations difficiles avec les services du procureur général. En août 1995, quelque 70 membres de professions judiciaires s'étaient rencontrés à Durban pour discuter de ce qui leur apparaissait comme une crise au sein du système de justice pénale, dans le climat de violence et de conflits socio-politiques graves régnant au Kwazulu-Natal. Les avocats présents représentaient le Legal Resources Centre (Centre de documentation juridique), la National Association of Democratic Lawyers (Association nationale des avocats démocrates), le Community Law Centre (Centre juridique communautaire), les Lawyers for Human Rights (Avocats pour les droits humains) et la Black Lawyers' Association (Association des avocats noirs). Participaient également à la rencontre des avocats spécialisés dans des litiges n'ayant pas de rapport avec la défense des droits fondamentaux, mais dont les motifs de préoccupation rejoignaient ceux des autres avocats. Les discussions ont notamment porté sur les services du procureur général, incapable, aux yeux des participants, de faire évoluer la situation dans la province. Les avocats ont fait part de leur sentiment selon lequel le procureur général lui-même s'était « montré peu enclin à enquêter avec fermeté et à poursuivre les personnes soupçonnées de commettre ou d'avoir commis des infractions politiques graves »¹⁸. Les participants à la réunion ont déclaré que la médiocrité des enquêtes policières était source de problèmes importants, encore aggravés, notamment dans le cas de la police du Kwazulu, par la partialité de ceux chargés de faire appliquer la loi et de mener des enquêtes criminelles. Ils étaient toutefois persuadés que venaient s'ajouter à cela d'autres facteurs expliquant « la perte croissante de confiance dans les services [du procureur général] ... et dans la capacité de son titulaire à exercer ses fonctions avec efficacité et impartialité »¹⁹.

Dans une note préliminaire au long mémorandum rédigé à l'issue de cette réunion, les avocats ont déclaré qu'au nombre des causes ayant contribué à cette perte de confiance de l'opinion figurent des éléments historiques touchant aux activités passées du procureur général²⁰, des facteurs liés « à la nature partisane et à la médiocrité des enquêtes de la police, et plus particulièrement de la police du Kwazulu », liés également « à l'attitude de l'avocat McNally et à ses relations avec l'Unité spéciale d'investigation », ainsi qu'à « l'incapacité du procureur général de poursuivre les personnes qui sont ou ont été impliquées dans des infractions graves quand ces personnes occupent de hautes fonctions au sein de la police ou du gouvernement ». De l'avis des avocats, cette incapacité relève d'un véritable refus d'engager des poursuites contre tout suspect de haut rang. Pour étayer leur propos, les avocats font état de faits qui, selon eux, illustrent la façon dont se comporte le procureur général face à certaines questions et le type de décisions qu'il prend – allant toujours dans le même sens – dans les affaires de violence politique et d'atteintes aux droits humains commises par la police du Kwazulu-Natal²¹.

Du 26 au 28 septembre 1995, les procureurs généraux du pays ont comparu devant une assemblée mixte regroupant des membres de la Commission parlementaire sur la justice – mise en place par le Parlement et constituée de représentants de différents partis – et du Comité spécial du Sénat chargé de la justice. Les participants s'étaient donnés plusieurs grands objectifs visant notamment à rendre les services des procureurs généraux responsables de leurs actes devant le Parlement, à permettre aux responsables de ces services de pouvoir soulever certains problèmes et formuler des recommandations, et à donner à l'opinion publique dans son ensemble la possibilité d'aborder toute question relative au ministère public²². L'avocat McNally figurait parmi les procureurs généraux venus témoigner – pas sous serment toutefois. Il a longuement été interrogé sur des décisions prises par ses services dans un certain nombre d'affaires liées à des violences politiques ou à des atteintes aux droits fondamentaux commises par des policiers. Les échanges, qui se sont déroulés dans un climat de tension évident, n'ont abouti à rien de concluant, ce qui démontrait à tout le moins la difficulté, pour une commission parlementaire, de prouver, en l'espace d'une brève audience, le caractère systématiquement tendancieux des décisions prises²³.

La dynamique qui, en août et en septembre 1995, semblait avoir pris corps et devoir aboutir à une éventuelle procédure de mise en accusation du procureur général McNally s'est enrayée dès le mois de novembre, lorsque ce dernier a entrepris d'inculper de meurtre ou de tentative de meurtre un certain nombre de figures éminentes appartenant aux milieux de l'armée, de la police et de la politique. L'affaire concernait le massacre de 13 personnes perpétré en 1987 dans la cité noire de KwaMakhuta (près de Durban), massacre sur lequel l'Unité spéciale d'investigation avait mené une enquête. Le procès qui s'en est suivi, connu sous le nom de "procès Malan", où l'accusation était représentée par le procureur général, s'est toutefois terminé, en octobre 1996, par l'acquiescement de tous les accusés. Les observations émises par le président du tribunal, lors du prononcé du jugement, concernant la manière d'agir de l'accusation, qui s'était notamment abstenue de faire comparaître certains témoins essentiels, ont rouvert la polémique sur le comportement et la compétence du procureur général. En outre, peu de temps après la clôture du procès, le procureur général refusait d'engager des poursuites dans différentes affaires sur lesquelles l'unité avait enquêté : dans l'une d'elle, 13 personnes étaient accusées d'avoir organisé des assassinats perpétrés par des commandos dans la région d'Esikhawini, tandis que dans une autre affaire, un ancien préfet de police du Kwazulu était soupçonné d'entrave à la justice dans le cadre d'une enquête sur une cache d'armes découverte dans les bâtiments de l'Assemblée législative du Kwazulu. Les lettres échangées entre le procureur général et l'Unité spéciale d'investigation ou le Conseil d'enquête ont fait apparaître d'importantes divergences dans la façon d'évaluer ces affaires. Dans le même temps, ces différences d'appréciation étaient portées sur la place publique par les médias ; on apprenait ainsi que le président du Conseil d'enquête avait déclaré, sous le coup de la déception, qu'il ne semblait désormais guère possible « d'attendre de l'administration de la justice qu'elle dénonce la violence politique organisée et y mette un terme »²⁴. Le ministre de la Justice, entraîné dans la polémique, aurait alors suggéré que le président nomme un « procureur général spécial » afin de traiter les affaires de violence politique au Kwazulu-Natal. Le procureur général a rétorqué à cela que rien, dans la législation en vigueur, n'autorisait

le ministre à agir en ce sens²⁵. Au cours des mois suivants, l'Unité spéciale d'investigation a poursuivi ses enquêtes jusqu'au terme de son mandat, en mars 1997, sans toutefois essayer de transmettre de nouvelles affaires au procureur général.

L'enquêt

e d'Amnesty International de février 1997 et ses conclusions

Se saisissant de l'occasion fournie par les différents problèmes mis au jour en Afrique du Sud tant au niveau provincial que national, des représentants d'Amnesty International, qui comptaient parmi eux M. Stephen Owen Q.C., alors substitut du procureur général de la province de Colombie-Britannique (Canada), ont mené des enquêtes sur le projet de loi destiné à restructurer le ministère public sud-africain et à lui permettre de fonctionner de façon plus transparente²⁶. Au cours de leur séjour, ils ont eu des discussions avec le ministre de la Justice, le ministre de la Sécurité publique, le Conseiller juridique du président, le président de la Commission parlementaire de la justice, le procureur général du Kwazulu-Natal, ainsi que des avocats et des procureurs ayant travaillé dans les services du procureur général en tant que procureurs ou substituts. Ils ont également rencontré des représentants et des membres de la Société de juristes du Natal, du General Council of the Bar (Conseil de l'ordre des avocats), de l'Association des avocats noirs et de l'Association nationale des avocats démocrates, du Conseil d'enquête, des juges de la Cour constitutionnelle, des membres de la Commission Vérité et Réconciliation, des observateurs des droits humains et des avocats ayant défendu des clients issus de tous les horizons politiques.

Principaux motifs de préoccupation et recommandations

Ces discussions ont permis de soulever de nombreuses questions et d'aboutir à un certain nombre de conclusions. Un large consensus s'est dessiné autour de l'idée que le système de justice pénale, notamment le ministère public, connaissait une situation de crise. Pour tenter d'expliquer cette situation, différentes raisons ont été avancées, parmi lesquelles :

- le faible degré de moralité, la qualification médiocre, le manque de moyens financiers et le morcellement du ministère public, les personnes expérimentées tendant à se mettre à leur compte ;
- l'absence de transparence du ministère public, qui ne rend pas publiquement compte de ses actes, à quoi s'ajoute le manque de moyens efficaces permettant de remédier à cette situation lorsque celle-ci est dénoncée ;
- les moyens financiers insuffisants, le faible degré de qualification et de compétence et le manque de volonté des services de police chargés d'enquêter sur les infractions pénales, une situation aggravée par l'utilisation politique de la police dans le passé, par l'insuffisance des ressources allouées au maintien de l'ordre dans les quartiers d'habitation noirs, et par la pratique consistant à recourir à des informateurs et à extorquer des aveux ;
- une absence de stratégie, la plupart du temps, dans la manière de traiter les infractions dont la répression apparaît pourtant comme l'une des priorités nationales ;
- le préjudice causé au système du fait que l'opinion publique n'a plus confiance en celui-ci, et ce qui en découle, à savoir, par exemple, le peu d'empressement des citoyens à coopérer en tant que témoins ou à collaborer avec les enquêteurs ;
- l'impact de certains actes politiques, comme par exemple celui consistant à proclamer une amnistie pour les auteurs d'infractions à caractère politique.

Face à des problèmes si profondément ancrés, et dans une situation où le gouvernement subit d'intenses pressions le poussant à s'attaquer à la criminalité, de nombreuses personnes, parmi celles qu'ont rencontrées les représentants d'Amnesty International, ont exprimé la crainte de voir s'opérer une sorte de dérive, le danger étant que soient sacrifiés les droits humains et les principes constitutionnels au profit

de solutions à court terme. Un tel danger est d'autant plus vraisemblable que, déjà, le pays se prépare aux élections générales de 1999²⁷.

Un travail d'équipe

Afin de s'attaquer à certains des maux hérités du passé et aux défaillances persistantes du système, nombre des personnes interrogées ont souligné la nécessité de repenser la traditionnelle division du travail entre police et ministère public, afin d'empêcher ce qu'un interlocuteur a décrit comme une façon, pour chacune de ces deux institutions, de se rejeter en vain la responsabilité l'une sur l'autre. Un travail d'équipe, impliquant dès le départ une coopération entre les enquêteurs de la police et les membres des services du procureur général, pourrait permettre d'améliorer la qualité des témoignages recueillis durant la période de l'instruction, notamment lorsque l'affaire est complexe ou touche à des éléments sensibles liés à des préoccupations nationales. Si une coordination étroite s'établit rapidement, cela peut aider à préserver l'ensemble des éléments de preuve, à garantir un encadrement juridique approprié et à faire en sorte que les témoins soient bien pris en compte et leurs dépositions dûment enregistrées. Ainsi que l'a fait remarquer un ancien procureur, il n'y a en principe guère de différence entre le fait, pour un procureur général ou un autre procureur, de recevoir le rapport d'enquête au bout d'une semaine ou de huit mois, si ce n'est que, dans ce dernier cas de figure, il est bien plus difficile de combler des lacunes lorsque des éléments de preuve ont été perdus ou que le travail auprès des témoins a été mal fait. Un autre ancien procureur qui avait participé au procès de policiers accusés d'être impliqués dans un massacre considérait que les relations de travail étroites qu'il avait nouées dès le départ avec les enquêteurs avaient fortement contribué à la bonne issue du procès. Il affirmait également qu'il ne servait à rien, pour les procureurs, de continuer à recevoir des rapports d'enquête le jour même de l'ouverture du procès. Leur manque de connaissance du dossier et les difficultés que cela crée dans le traitement des dépositions des témoins, entre autres problèmes, constituaient d'importants facteurs d'échec de très nombreuses actions publiques. Il ajoutait cependant qu'en adoptant une stratégie de collaboration plus étroite avec les enquêteurs pendant la phase de l'instruction, il fallait veiller à ce que le procureur ne devienne pas témoin dans l'affaire en cours d'investigation.

Eu égard à cette complication éventuelle, tout travail d'équipe entre la police et les procureurs doit respecter les différences touchant aux missions et attributions respectives de chacun lors des étapes successives de l'enquête et de la procédure pénale. Pendant la phase de l'instruction, c'est la police qui a le pouvoir de prendre des décisions concernant l'évaluation des éléments de preuve recueillis afin de déterminer si ceux-ci font apparaître des raisons plausibles de soupçonner une infraction. Durant cette phase, le procureur assume un rôle de soutien ; il prodigue des conseils juridiques afin de déterminer si, en cas de poursuites, lesdits éléments seront à la fois recevables et suffisants. Une fois prise la décision de poursuivre, c'est alors le procureur qui tient le rôle principal et fait appel aux policiers en qualité de témoins. Le respect de ces différences protège le procureur contre le risque d'être cité à comparaître comme témoin dans le cadre de la procédure suivant l'instruction.

Définir des priorités, favoriser le développement de compétences spécialisées liées aux infractions à combattre prioritairement, échanger les informations d'un dossier sur l'autre de manière à faire apparaître des connections et des tendances, tels sont les points susceptibles d'être mieux mis en œuvre grâce à une action collective des administrations policière et judiciaire. Un ancien procureur a déclaré aux représentants d'Amnesty International qu'en établissant des rapprochements entre différents renseignements balistiques dans un certain nombre d'affaires délictuelles ou criminelles où des armes avaient été utilisées, il avait été en mesure de dégager une tendance générale qui lui avait permis d'identifier l'auteur de 21 assassinats politiques.

Amnesty International a en outre appris de ses interlocuteurs que l'utilité du travail d'équipe se faisait encore davantage sentir lorsque les infractions commises débordaient le cadre des frontières provinciales, et nécessitaient en conséquence que les solutions et les enquêtes revêtent un caractère national. Ainsi,

face aux actes de violence politique ayant marqué la campagne électorale de 1994, dont les instigateurs appartenaient aux milieux du pouvoir et qui impliquaient des organes responsables du maintien de l'ordre, des services de renseignements et des instances militaires basés dans différentes provinces, il n'était guère sensé d'attendre des résultats d'enquêtes qui auraient été confiées à des policiers locaux. En outre, le risque de voir des faits être dissimulés demeurait toujours présent, comme l'ont montré de manière éclatante l'enquête préliminaire menée sur le massacre de 1988 à Trust Feed et les premières investigations sur les meurtres qui ont ensuite permis d'engager des poursuites contre les membres des commandos d'Esikhawini²⁸. Un précédent souvent cité dans les propos tenus à Amnesty International vient confirmer la nécessité d'une approche globale et dynamique : il s'agit de l'enquête et des poursuites conduites par le procureur général de Pretoria contre d'anciens membres des forces de sécurité soupçonnés d'appartenir à une "troisième force" responsable d'assassinats et autres infractions²⁹. Plusieurs substituts de procureurs généraux ont étroitement collaboré avec les enquêteurs dans la préparation du dossier mettant en cause un ancien responsable d'une unité anti-insurrectionnelle, le colonel Eugene de Kock, qui a été reconnu coupable en 1996 de nombreux chefs d'inculpation, notamment de meurtre et de tentative de meurtre. D'autres dossiers impliquant des membres des forces de sécurité et d'autres personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes imputés à cette "troisième force" sont en cours d'instruction. Cependant, des résultats plus rapides et plus nombreux auraient peut-être pu être obtenus concernant les enquêtes menées parallèlement dans la province du Cap-Est, au Kwazulu-Natal et dans l'ancienne province du Transvaal si l'on avait mis en place au niveau national une coordination du ministère public, qui est morcelé en 12 juridictions différentes au sein desquelles chaque procureur général dispose d'un pouvoir discrétionnaire absolu.

Désignations ad hoc

S'attachant à un autre aspect du problème, Amnesty International a constaté qu'il existait un consensus relativement large en faveur de la désignation ad hoc de membres du Barreau exerçant à titre libéral comme procureurs pour certains dossiers spéciaux, afin de pallier l'insuffisance des moyens financiers et le manque de confiance de l'opinion publique dans le ministère public. Ce type de désignations pourrait intervenir lorsque les personnes accusées exercent des responsabilités publiques et sont en position d'avoir une influence sur l'enquête ou la procédure pénale. Ces procureurs "spéciaux" ou "indépendants" pourraient être nommés sur les dossiers sensibles, notamment politiques, afin que soient protégés l'indépendance du processus de prise de décision et le déroulement de la procédure contre toute ingérence politique ou autre, qu'elle soit réelle ou perçue comme telle. Des avocats du Barreau exerçant à titre libéral pourraient aussi être amenés à travailler en tant que conseillers avec une équipe d'enquêteurs et d'avocats issus du ministère public, pour la mise en état des affaires complexes et l'exécution des poursuites. De l'avis de certains, une telle solution aurait été justifiée dans l'affaire Malan. En outre, la participation régulière de membres du Barreau exerçant à titre libéral pourrait contribuer à élever le niveau de professionnalisme et le degré de moralité au sein du parquet. Il serait bon d'amener ces personnes à considérer une telle participation comme une forme de service public et à accepter de voir leurs honoraires réduits. Il faudra se poser la question de savoir de quelle autorité dépendront ces désignations ad hoc et quels critères seront retenus, de façon à éviter toute politisation. Il paraît indispensable d'élaborer des critères neutres et de faire en sorte que les nominations soient le fait d'un organisme indépendant. Enfin, certains ont émis l'idée qu'une telle solution n'était envisageable qu'à partir du moment où elle se rattachait à des processus visant à élever le niveau de compétence et de professionnalisme des enquêteurs eux-mêmes.

Moyens financiers et formation de la police

Pour ce qui concerne la police, le ministre de la Sécurité publique, F.S. Mufamadi, a assuré les représentants d'Amnesty International que son ministère faisait des efforts pour combler les lacunes existant tant en matière de ressources que de compétences, et pour s'attaquer aux autres problèmes hérités du passé. Il a évoqué les mesures prises en vue de créer, avec l'aide de gouvernements étrangers, une école regroupant policiers et procureurs, responsable devant le directeur général de la justice et le préfet de police. Au plan concret, le ministre de la Sécurité publique estimait que la constitution de l'Unité spéciale d'investigation, en 1994, avec sa composante civile chargée de surveiller ses activités, illustrait bien l'idée de travail d'équipe et représentait un moyen de briser le cycle de l'impunité au Kwazulu-Natal. La participation d'avocats expérimentés au conseil civil était notamment une garantie nécessaire, l'unité ayant pour mission d'enquêter sur des actes criminels pour lesquels certains éléments de la police étaient mis en cause. Désormais, il était important d'affecter les membres de l'unité à d'autres tâches au sein de la police, les violences à caractère politique ne constituant, selon le ministre de la Sécurité publique, que l'un des nombreux domaines prioritaires réclamant au niveau national une action collective, ainsi que le type de compétences développées par les membres de l'unité. M. Mufamadi a fait observer que la philosophie sous-jacente et la stratégie se rapportant à la politique mise en œuvre étaient exposées en détail dans le document intitulé Stratégie nationale de prévention de la criminalité ; l'accent y était mis sur l'importance accordée à l'élaboration d'une action coordonnée entre tous les secteurs du système de justice pénale de façon à prévenir la criminalité et à restaurer la confiance de l'opinion publique dans l'efficacité et la légitimité du système.

Parvenir à un équilibre véritable entre indépendance et nécessité de rendre des comptes

L'intention du gouvernement de s'attaquer à certains des problèmes évoqués en donnant une base législative à la disposition constitutionnelle qui prévoit la création d'une autorité nationale chargée des poursuites a, dans l'ensemble, reçu un accueil favorable. La nouvelle autorité ainsi créée aux termes d'une loi pourrait constituer un outil essentiel permettant de définir des stratégies de lutte plus efficaces contre les infractions identifiées comme étant des priorités nationales. Elle permettrait en outre d'injecter davantage de transparence dans le système, d'élever le niveau de professionnalisme du personnel, et de traiter les plaintes relatives à des décisions de poursuites ou à la façon dont sont menées les poursuites, constituant ainsi une solution de rechange face à un processus parlementaire insatisfaisant, tel que cela fut le cas en 1995. Toutefois, l'objectif important mais difficile à atteindre que constitue l'équilibre à réaliser entre l'indépendance vis-à-vis du monde politique et la nécessité de rendre des comptes au pouvoir politique concernant les enquêtes et les poursuites était un sujet des plus débattus, entre autres parmi les membres d'organisations professionnelles de juristes et chez certains observateurs des droits humains. Ceux-ci reconnaissaient que, dans l'ensemble du pays, la crédibilité du ministère public était en cause, notamment en raison de son utilisation passée contre les opposants politiques au précédent gouvernement et de la réputation de certains procureurs et procureurs généraux, connus pour leur empressement à engager des poursuites dans les dossiers politiques. Par ailleurs, un certain scepticisme s'exprimait relativement aux avantages de l'indépendance accordée aux procureurs généraux par l'ex-gouvernement à la veille de la transition politique négociée³⁰. En dépit de cette réserve, les opinions s'affirmaient très favorables à ce que la nouvelle autorité soit indépendante des hommes politiques quant aux décisions touchant aux poursuites, même si dans le même temps une obligation plus grande de justification s'avérait nécessaire concernant les questions de politique générale, de budget et autres domaines connexes. Parmi les autres points fréquemment abordés, citons les suivants : nécessité de mettre en place un processus de désignation non politique, de fixer des limites strictes au mandat, de s'appuyer sur des motifs objectifs en cas de révocation, de définir clairement dans la loi les pouvoirs de la nouvelle autorité en matière de contrôle, et d'exiger que toute directive soit parfaitement détaillée et communiquée par écrit. Dans un contexte où il est devenu urgent de résoudre la crise de légitimité et de confiance qui frappe le système de justice pénale, le caractère essentiel de toutes ces questions discutées avec les représentants

d'Amnesty International laisse à penser qu'il serait opportun d'organiser des audiences publiques lorsque le projet de loi sera soumis au Parlement.

Les problèmes liés à la façon de traiter les affaires de violence politique au Kwazulu Natal

Parallèlement à ces observations et motifs de préoccupation, intéressant l'ensemble du pays, certains propos tenus avec les représentants d'Amnesty International touchaient plus spécifiquement à différents aspects du fonctionnement du système de justice pénale au Kwazulu-Natal. Dans cette province, la police était très fortement politisée, ce qui ne faisait qu'ajouter aux difficultés déjà considérables créées par une absence fondamentale de compétences en matière d'investigations et l'insuffisance des moyens financiers dont elle disposait. La police de l'ancien bantoustan était considérée comme particulièrement problématique, tant du point de vue de sa partialité que de sa compétence. Un substitut du procureur général faisait remarquer qu'il avait en outre été difficile d'instituer une coopération interinstitutionnelle entre les deux forces de police. De telles circonstances ont rendu particulièrement nécessaire la participation étroite et initiale des membres du personnel du procureur général aux processus d'enquête, une opinion que partagent tous les anciens procureurs qu'a pu rencontrer Amnesty International. Il semble qu'un grand nombre d'entre eux – et beaucoup d'autres personnes parmi celles interrogées – pensent que l'actuel procureur général de la province a l'intention de maintenir une stricte division des tâches entre la police et son département en matière d'enquêtes et de poursuites. Un ancien procureur au moins s'est plaint de ce que le procureur général décourageait toute action collective efficace dans les affaires de violence politique. Dans les propos qu'il a tenus à Amnesty International, le procureur général a déclaré qu'au cours de ses nombreuses années d'expérience, les policiers ne s'étaient guère montrés enclins à laisser les procureurs « s'immiscer » dans leur travail. Pour l'heure, ils n'étaient apparemment guère prêts à agir tant que le procureur ne faisait pas pression sur eux³¹.

Il est une autre question liée à la précédente et soulevée notamment par d'anciens procureurs, qui concerne l'absence de toute stratégie manifeste de la part des services du procureur général pour traiter les affaires de violence politique. Il semble qu'aucune circulaire spécifique ou directive particulière n'ait été publiée qui aurait pu inciter les membres de son personnel à dégager des tendances récurrentes dans les affaires ou entre celles-ci, et à développer en conséquence des stratégies de poursuites. Comme il a été dit plus haut, certains ont bien essayé, de leur propre initiative, d'adopter une telle ligne d'action, mais il est fort probable que leurs efforts auraient été plus conséquents si des encouragements étaient venus du sommet. En outre, plusieurs anciens procureurs ont décrit des situations où des affaires civiles apparemment peu urgentes se voyaient accorder plus d'importance que le procès hâtivement conduit de personnes accusées dans des affaires de meurtres multiples. Lors de leur discussion avec le procureur général, les représentants d'Amnesty International n'ont pas eu l'impression que ce dernier avait fait diffuser, en matière de principes directeurs, autre chose que des circulaires à caractère général. En fait, le procureur général a semblé minimiser le rôle du système de justice pénale concernant sa capacité à réduire le nombre de cas de violence politique. Il a évoqué les difficultés rencontrées pour recueillir des éléments de preuve tangibles, notamment lorsque les attaques avaient lieu la nuit, ajoutant : « Notre rôle est exagéré. Les acteurs qui peuvent faire cesser [la violence] sont les hommes politiques ». Il est indubitable que les dirigeants de partis politiques ont une responsabilité essentielle dans le maintien de la discipline parmi leurs militants ; toutefois, dans le contexte d'une province où, depuis 1985, au moins 12 000 personnes sont mortes en raison des violences politiques, où des milliers et des milliers d'autres personnes ont vu leurs maisons détruites, leurs moyens d'existence anéantis et leur équilibre psychique menacé³², un tel manque patent d'intérêt et d'initiative, quand il faudrait de toute urgence et systématiquement se donner les moyens d'agir face à des crimes graves, semble témoigner d'une complaisance bizarre, voire constituer de fait, de la part du procureur général, un abandon de ses responsabilités.

Il semble que le conflit opposant le procureur général à l'Unité spéciale d'investigation et au Conseil d'enquête trouve en partie son origine dans des conceptions différentes concernant les enquêtes et les poursuites, et cela en dépit du fait que le procureur général ait accepté de détacher des membres de son personnel pour travailler avec l'ITU. De par sa nature même, celle-ci a rompu avec la traditionnelle répartition du travail en fournissant en permanence aux enquêteurs de la police des conseils juridiques et en contrôlant leur action du point de vue légal. En outre, prolongeant le travail effectué lors d'enquêtes précédentes, l'unité a tenté d'identifier les réseaux et les mécanismes qui, selon elle, permettaient et favorisaient les activités de tueurs isolés, avec l'idée de parvenir à engager des poursuites contre ces criminels de grande envergure. Un certain nombre d'affaires ont brutalement mis en lumière les différentes conceptions en présence.

L'affaire Mbambo

Dans l'une de ces affaires – État contre Romeo Mbambo, Brian Gcina Mkhize et Israel Hlonwane –, le procureur général avait autorisé les poursuites sur la base de six chefs d'accusation pour meurtre après avoir refusé d'accéder à une requête des enquêteurs, alors rattachés à la Commission Goldstone, qui demandaient l'ajournement de ces poursuites : ils souhaitaient ainsi pouvoir enquêter de façon plus approfondie sur certaines allégations des accusés, qui affirmaient avoir agi sur ordre d'une autorité supérieure. Les trois accusés faisaient partie d'un groupe d'hommes qui avaient été entraînés secrètement par la Force de défense sud-africaine (SADF) de l'époque, dans le couloir oriental de Caprivi, avant d'être incorporés dans la police du Kwazulu. Ce sont les accusations formulées par deux de ces hommes, dans le cadre des déclarations faites à la police après leur arrestation en novembre 1993, qui ont incité les enquêteurs de la commission, le lieutenant-colonel Dutton, l'avocat Koenig et plusieurs autres personnes liées à l'enquête, à entreprendre une démarche auprès du procureur général ; ils ont sollicité de ce dernier la possibilité, à partir des témoignages des hommes arrêtés, de prolonger leur enquête afin d'identifier les personnes soupçonnées d'être à l'instigation des violences. Le procureur général leur a opposé un refus³³.

Les poursuites ont continué fin 1994, sous la conduite d'un membre des services du procureur général, M. James de Villiers. Dans son réquisitoire, le procureur a déclaré au tribunal que les affaires qui lui étaient soumises étaient des meurtres relevant du droit commun et ne présentant aucun caractère politique. Malgré cela, les accusés ont, pour pouvoir invoquer les circonstances atténuantes, persisté dans leur version, affirmant qu'ils avaient agi sur ordre de hauts responsables politiques et de la police, dont ils ont d'ailleurs donné les noms. Le président du tribunal, le juge N. van der Reyden, a alors été amené à mettre en doute le point de vue de l'État, faisant notamment observer :

« À ce stade, tous les éléments recueillis, qui ne sont pas contestés, indiquent que même le meurtre de Nathi Gumede a été commis sur ordre d'une autorité supérieure, et vous continuez à vouloir démontrer le contraire [...] à savoir que ce meurtre n'a pas été commis sur instruction d'une autorité supérieure. Est-ce cela que vous essayez de prouver ? »³⁴

Le procureur a répondu par l'affirmative, arguant que cette opinion se fondait sur « des déclarations incohérentes faites antérieurement [par les accusés] et sur des probabilités ». Auparavant, il avait déclaré au tribunal que l'État ne citerait pas à comparaître les personnes nommées par les accusés³⁵. Une telle décision a empêché le tribunal d'entendre les témoignages des personnes désignées par les accusés comme ayant choisi les cibles et ordonné les assassinats qu'ils avaient perpétrés. Toutefois, comme il a déjà été dit, le juge est parvenu à la conclusion suivante :

« La question de la sentence doit être abordée avec l'idée que l'enlèvement et tous les assassinats ont été commis par les accusés sur instruction de personnes ayant autorité et dans le cadre des activités d'un commando [...] La présente affaire vient confirmer l'hypothèse selon laquelle les commandos constituent l'un des problèmes qui contribuent à la violence dans ce pays et notamment au Kwazulu-Natal. »³⁶

À propos des enquêtes préliminaires, le juge a en outre fait remarquer : « L'absence d'enquêtes sérieuses sur ces assassinats tend à accréditer l'idée que ceux-ci ont été commis sur ordre et dans le cadre des activités d'un commando ». Il a demandé que les déclarations des accusés fassent l'objet d'investigations approfondies, ajoutant que si cela n'était pas fait, il transmettrait le compte rendu du procès au ministre de la Justice et au ministre de la Sécurité publique.

L'Unité spéciale d'investigation a continué de mener sa propre enquête sur les allégations de Gcina Mkhize et de ses coaccusés. Celle-ci s'est déroulée sous la surveillance de l'avocat Shamila Batohi, affecté à l'ITU par les services du procureur général. En octobre 1995, l'unité a remis un rapport sur l'affaire au procureur général. À la lumière des réserves que ce dernier semblait formuler quant au fait que Daluxolo Luthuli, Gcina Mkhize et Romeo Mbambo puissent s'exprimer en tant que témoins de l'État, l'unité a procédé à un supplément d'information afin de corroborer leurs témoignages et de résoudre certaines contradictions apparues entre leurs déclarations. Le second rapport de l'ITU a été transmis au procureur général aux alentours de juin 1996. Parmi les suspects identifiés et contre lesquels il était recommandé d'engager des poursuites figuraient de hauts responsables de la police et des membres de l'IFP qui exerçaient par ailleurs des fonctions publiques. Ces personnes étaient accusées de participation à un complot dans le cadre d'une affaire de plusieurs meurtres et tentatives de meurtre dans la région de la côte Nord du Kwazulu-Natal³⁷. Selon le Conseil d'enquête, le rapport a été examiné par James de Villiers, membre des services du procureur général agissant au nom de ce dernier. Cet homme, ainsi qu'il a été dit plus haut, était à l'origine des poursuites engagées en 1994-1995 contre Gcina Mkhize et ses coaccusés. De l'avis du Conseil, il n'était pas en position de pouvoir examiner avec impartialité le rapport et les sept dossiers de police qui y étaient joints en raison du rôle qu'il avait joué dans ce procès.

Le 24 octobre 1996, le procureur général a fait savoir à l'Unité spéciale d'investigation qu'il avait décidé de ne poursuivre aucune des personnes soupçonnées d'être impliquées dans les faits relatés dans le rapport et les dossiers de police. Il précisait en guise d'explication : « Les allégations contenues dans les dossiers de police concernés reposent sur les témoignages de complices [qui]... ont fait des déclarations devant la Commission Goldstone. Ces trois témoins ont tous affirmé dans des déclarations ultérieures qu'ils avaient menti à cette commission concernant les faits en question. Il existe d'importantes contradictions entre les déclarations des complices, ainsi qu'entre les déclarations faites par chacun d'eux à des époques différentes ». Le procureur général concluait en se disant persuadé qu'il n'y avait « pas d'éléments suffisants pour fonder l'affaire et aucun motif raisonnable de penser que des poursuites seraient couronnées de succès »³⁸.

Dans sa réponse, qui fut communiquée à la presse, le Conseil d'enquête reconnaissait que l'engagement de poursuites pouvait soulever certaines difficultés, mais il faisait valoir que « les versions [des témoins] concernant les points essentiels des infractions en question [présentaient] une cohérence suffisante, étayée notamment par des éléments objectifs, pour amener les suspects à en répondre devant un tribunal ». Le Conseil estimait que « l'endroit où pouvaient se vérifier et s'apprécier les témoignages formulés contre les suspects était le tribunal »³⁹.

Amnesty International n'est pas en mesure de dire, à partir d'un quelconque examen de documents, s'il existait des éléments suffisants permettant de penser que, dans cette affaire, les poursuites pouvaient raisonnablement aboutir. Dans les propos qu'il a tenus aux représentants d'Amnesty International, le procureur général a insisté sur ses doutes concernant les témoins ; il a toutefois ajouté, au sujet de l'un des hauts personnages mis en cause, qu'il redoutait que « la communauté » ne le considère comme coupable du seul fait que le procureur général prenne la décision de le poursuivre. Il a déclaré que dans le cas de personnes occupant un « poste important », le fait d'engager des poursuites à mauvais escient était plus lourd de conséquences. De l'avis d'Amnesty International, cependant, il semble vraisemblable que si le procureur général avait, en 1994, adopté une position différente dans cette affaire, il aurait été alors possible de mener des investigations de façon plus opportune et plus approfondie ayant éventuellement permis de résoudre un plus grand nombre d'affaires que les six pour lesquelles Gcina Mkhize et ses compagnons étaient traduits en justice. Cela aurait également permis de présenter aux

tribunaux tous les éléments de preuve relatifs aux personnes soupçonnées d'avoir dirigé les activités de ceux qui étaient entraînés dans le couloir oriental de Caprivi. Un tel résultat aurait en outre rassuré les victimes survivantes et les familles ayant souffert des opérations du commando. De plus, face au principe de la présomption d'innocence, la Constitution et le droit national imposent à l'accusation, dans chaque affaire, la même obligation stricte en ce qui concerne la charge de la preuve, quel que soit le rang de l'accusé.

L'affaire du fusil-mitrailleur

Dans une autre affaire remontant à octobre 1996, le procureur général a refusé de poursuivre le lieutenant-général R. During, ex-préfet de la police du Kwazulu de l'époque, après que des armes illicites eurent été découvertes dans un local – une réserve – de l'Assemblée législative du Kwazulu, en septembre 1993. Parmi les armes, il y avait un fusil-mitrailleur du type FN (MAG), avec un canon de rechange et une grande quantité de munitions. Le préfet During nomma un enquêteur et ordonna de relever les éventuelles empreintes dans la réserve. Après intervention du secrétaire du Chief Minister (le plus haut responsable de la hiérarchie administrative) du gouvernement du Kwazulu de l'époque, S. Armstrong, le préfet During a abandonné l'enquête. La cache d'armes a été déplacée. Lorsque, par la suite, l'Unité spéciale d'investigation a participé à une enquête sur cette affaire, elle n'a pu retrouver la trace des armes. Après examen des registres correspondants, l'unité n'a découvert aucun élément permettant de dire qu'un membre quelconque du gouvernement ou de la police était en droit de posséder une telle arme avec ses munitions. De l'avis de l'ITU et du Conseil d'enquête, le fait que le préfet During ait arrêté l'enquête était un acte particulièrement grave, un acte criminel compte tenu de sa position hiérarchique dans la police, et ils ont recommandé de le faire inculper d'entrave à la bonne marche de la justice.

Bien que l'affaire ait été confiée à l'un de ses substituts, le procureur général a publiquement défendu la décision de ne pas poursuivre, tout en faisant observer qu'il n'avait pas lu personnellement le dossier de police ni n'avait été personnellement impliqué dans le processus de décision⁴⁰. Les raisons avancées pour expliquer le refus d'engager des poursuites dans cette affaire précise étaient de deux ordres : en premier lieu, « aucun élément ne laisse à penser que le lieutenant-général During ni aucun de ses subordonnés ait entravé le cours de la justice », et « en réalité, c'est During qui est à l'initiative de l'enquête concernant l'origine du fusil-mitrailleur et des munitions » ; en second lieu, « l'explication de During selon laquelle il aurait reçu des instructions d'Armstrong doit être acceptée »⁴¹.

En réponse, le Conseil d'enquête a attiré l'attention sur le fait que ces armes illicites et terriblement meurtrières étaient utilisées aujourd'hui même, dans les actes de violence perpétrés au Kwazulu. Il a également rappelé que le procès du colonel Eugene de Kock avait montré qu'avant les élections de 1994, un grand nombre de mitrailleuses de l'ex-SADF avaient été acheminées de la Namibie vers le Natal par le biais de l'unité de police du colonel de Kock. Pour ces raisons et pour d'autres dont le Conseil a fait état, « il est tout à fait évident qu'il ne s'agit pas d'un cas isolé et que l'enquête aurait pu conduire à connaître l'identité des personnes qui se cachent derrière les livraisons d'armes aux commandos de la région ». Il était inacceptable de la part d'un préfet de police, a déclaré le Conseil d'enquête, de faire arrêter ladite enquête. Il n'était pas obligé et n'aurait pas dû accepter les instructions du secrétaire d'un autre ministère du gouvernement⁴².

L'affaire Malan

Les décisions du procureur général dans ces affaires ont été prises peu de temps après l'échec définitif des poursuites engagées devant la Cour suprême de Durban contre l'ex-général Magnus Malan et 19 autres accusés. En acquittant les derniers accusés de toutes les charges retenues contre eux⁴³, le président du tribunal, le juge J. Hugo, a émis des critiques sur certains aspects du déroulement de la

procédure. Il a relevé que l'État s'était presque exclusivement fondé sur les témoignages de trois complices, témoignages dont il s'est plu à énumérer les lacunes d'un ton acerbe⁴⁴. Il a à plusieurs reprises attiré l'attention sur le fait que l'État n'avait pas cité à comparaître certains témoins dans le cadre de l'accusation de complot⁴⁵, et qu'il n'avait produit aucun élément permettant de préciser la nature de l'entraînement militaire dispensé à certains des accusés par la SADF dans le couloir oriental de Caprivi⁴⁶ ou d'éclaircir certains termes fondamentaux apparaissant dans les éléments de preuve écrits remis par l'État⁴⁷. Le juge a également fait quelques remarques critiquant le déroulement de l'enquête avant le procès⁴⁸. Au cours du procès, il avait souligné un certain nombre de fois ces lacunes, et d'autres également, présentes dans le dossier de l'accusation. Le tribunal a déclaré qu'il « ne doutait guère que les victimes de KwaMakhutha aient été abattues par des personnes faisant partie de celles recrutées par l'Inkatha et entraînées dans le couloir oriental de Caprivi »⁴⁹, mais il a conclu que l'État n'avait pas établi au-delà de tout doute raisonnable que l'un des accusés avait participé au massacre.

L'issue du procès a suscité une avalanche de commentaires et de critiques dans l'opinion. Les familles et les proches des victimes du massacre de 1987 ont notamment fait part de leur amère déception. Voici ce qu'a dit aux journalistes l'un des frères de la personne visée lors de l'attaque :

« Ceux qui sont morts étaient des enfants innocents, qui ignoraient tout du conflit. Ils ont été assassinés, et pourtant on dirait que personne ne les a tués [...] La justice sud-africaine a toujours été comme ça ; je n'ai jamais eu confiance dans le système judiciaire. Peut-être les personnes qui décident de se faire justice elles-mêmes ont-elles raison. La justice sud-africaine ne favorise pas les victimes, elle favorise les assassins. On dirait que la vérité n'est pas une chose absolue ; elle dépend de la façon dont vous argumentez devant le tribunal. »⁵⁰

De leurs rencontres avec des membres des professions judiciaires et d'autres personnes en février 1997, les représentants d'Amnesty International ont retiré le sentiment manifeste que le déroulement et l'issue du procès, ainsi que la polémique engendrée dans l'opinion, avaient créé un immense malaise. Certaines voix se sont élevées pour dire que le procureur général, suite aux auditions parlementaires de 1995 et à l'intérêt suscité chez les médias, avait pu se sentir poussé à engager des poursuites dans une affaire que, peut-être, il ne comprenait pas, ou en laquelle il ne croyait pas, et qu'assurément il n'avait pas su présenter devant le tribunal en termes convaincants, notamment concernant l'accusation de complot⁵¹. Des inquiétudes se sont également exprimées au sujet du fait que les conseillers juridiques qui avaient participé à l'enquête, et qui possédaient une connaissance approfondie du dossier, avaient été tenus à l'écart par le procureur général pendant le procès. De très nombreux commentaires ont en outre porté sur le fait que le ministère public n'avait pas cru bon de citer à comparaître certains témoins importants pour l'accusation.

À lire le jugement, il est certainement inquiétant de relever le nombre de fois où le juge Hugo souligne l'incapacité du tribunal à se prononcer sur plusieurs questions importantes, en raison du fait que certains témoins n'ont pas été appelés à déposer. Voici ce qu'il dit dans l'un des passages du jugement :

« Je me permettrai cependant à ce stade une nouvelle intervention, assortie de quelques commentaires, à propos des témoins qui n'ont pas été cités à comparaître par l'État. Le colonel van den Berg, qui, à en croire le dossier que nous avons, aurait pu confirmer les dires d'Opperman [témoin à charge] concernant l'acquisition des armes à Ferntree [une base militaire] n'a pas été cité. Il aurait pu également apporter sa contribution à l'interprétation de plusieurs documents dont il est l'auteur, et qui étaient des pièces à conviction potentiellement très importantes. Il était disponible et il n'a pas été cité.

Le colonel Blaauw, premier officier d'état-major responsable de l'Opération Marion, qui aurait pu abonder dans le sens des propos des trois témoins quant à la nature de l'entraînement et, plus généralement, concernant la constitution de la force en question, n'a pas été cité, en dépit de sa disponibilité.

[Daluxolo] Luthuli, commissaire politique qui était à l'origine de toute l'enquête, n'a pas été cité, bien qu'il eût été éventuellement en mesure de confirmer les déclarations des trois témoins sur des points aussi fondamentaux que le choix des cibles et l'identité des accusés qui ont été sélectionnés pour réaliser l'opération à KwaMakhutha. Non seulement il était disponible, mais nous avons cru comprendre qu'à

chaque fois où nous aurions eu besoin de lui, il était protégé dans le cadre du programme de protection des témoins.

D'autres témoins dont les noms figurent dans l'acte d'accusation sur la liste des témoins étaient susceptibles de soutenir la thèse des complices d'une façon ou d'une autre, mais ils n'ont pas été cités. Certains n'étaient ni complices ni co-auteurs du complot d'une quelconque façon, et ils n'auraient pas été soumis aux règles de prudence que j'ai déjà mentionnées. Sur la foi des témoignages que nous avons entendus, ils auraient certainement pu apporter un soutien objectif à l'État sur divers aspects de l'affaire. »
52

Les membres de l'ITU et du Conseil d'enquête ont tenu aux représentants d'Amnesty International des propos catégoriques, affirmant que le fait de ne pas convoquer ces témoins, notamment ceux qui étaient des experts, allait à l'encontre de leurs conseils et que, à chaque fois qu'il eût été nécessaire, ils avaient été en mesure de produire ces témoins pour venir déposer⁵³. Le juge comprenait très bien que ces témoins étaient essentiels à la cause de l'État. Amnesty International ne peut pas savoir si le tribunal, après avoir entendu leur témoignage, serait parvenu à une conclusion différente quant à la culpabilité des accusés dans le massacre de 1987. Mais dans la mesure où tous les efforts n'ont pas été faits en vue de présenter au tribunal les témoignages nécessaires pour lui permettre de connaître la vérité et d'établir les responsabilités, l'État a failli à ses obligations.

En conclusion, la controverse qui s'est développée autour du déroulement du procès et de son issue, que nous n'avons fait qu'évoquer brièvement ici, et les propos acerbes échangés publiquement par la suite entre le procureur général et les personnes ayant été les plus directement impliquées dans l'enquête et la préparation du dossier – lesquels ont pris beaucoup de temps –, font apparaître, dans le contexte de tout ce qui s'était déjà produit auparavant, l'urgente nécessité de mettre en place des mécanismes appropriés en matière de jugement et d'obligation de rendre des comptes. Il est indispensable que dans cette province, comme dans l'ensemble du pays, le système de justice pénale retrouve la confiance de l'opinion publique.

Deuxième partie

Les recommandations d'Amnesty International concernant le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites

Les normes internationales

Avant d'aborder la teneur du projet de loi et ses objectifs, il est important de garder à l'esprit ce que sont les Principes directeurs de l'ONU applicables au rôle des magistrats du parquet⁵⁴, qui ont été « élaborés pour aider les États membres à assurer et à promouvoir l'efficacité, l'impartialité et l'équité du parquet dans les poursuites pénales ». Le projet de loi insiste sur la nécessité de faire connaître et de promouvoir les dispositions que contiennent ces principes directeurs auprès des magistrats du parquet. Parmi les recommandations concernant le rôle desdits magistrats dans la procédure pénale figurent les principes suivants :

- N** Les magistrats du parquet jouent un rôle actif dans la procédure pénale, y compris l'engagement des poursuites, et, lorsque la loi ou la pratique nationale les y autorisent, ils participent aux enquêtes criminelles, supervisent la légalité de ces enquêtes, supervisent l'exécution des décisions des tribunaux et exercent d'autres fonctions en qualité de représentants de l'intérêt public. (Article 11)
- N** Les magistrats du parquet exercent leurs fonctions conformément à la loi, en toute équité, de manière cohérente et diligente, respectent et protègent la dignité humaine et défendent les droits de la personne humaine, contribuant ainsi à garantir une procédure régulière et le bon fonctionnement du système de justice pénale. (Article 12)
- N** Dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats du parquet :
 - a) font preuve d'impartialité et évitent toute discrimination d'ordre politique, social, religieux, racial, culturel, sexuel ou autre ;

- b) protègent l'intérêt public, agissent avec objectivité, prennent dûment en considération la position du suspect et de la victime et tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, qu'elles soient favorables ou défavorables au suspect ;
- c) ne divulguent rien de ce qui leur est communiqué, sauf si l'exercice de leurs fonctions ou les besoins de la justice l'exigent ;
- d) tiennent compte des points de vue et des préoccupations des victimes lorsque celles-ci sont lésées dans leur intérêt personnel, et veillent à ce que ces victimes soient informées de leurs droits conformément à la Déclaration des principes fondamentaux de justice relative aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir. (Article 13)
- N** Les magistrats du parquet n'engagent ni ne continuent des poursuites ou font tout leur possible pour suspendre la procédure lorsqu'une enquête impartiale révèle que l'accusation n'est pas fondée. (Article 14)
- N** Les magistrats du parquet s'attachent dûment à engager des poursuites dans le cas de délits commis par des agents de l'État, notamment des actes de corruption, des abus de pouvoir, des violations graves des droits de l'homme et autres délits reconnus par le droit international et, lorsque la loi ou la pratique nationale les y autorise, à ouvrir une enquête sur de telles infractions. (Article 15)
- N** Lorsque les magistrats du parquet reçoivent contre des suspects des preuves dont ils savent ou ont des motifs raisonnables de penser qu'elles ont été obtenues par des méthodes illicites, qui constituent une grave violation des droits de la personne humaine et impliquent en particulier la torture ou un traitement ou un châtement cruel, inhumain ou dégradant, ou ayant entraîné d'autres violations graves des droits de l'homme, ils refusent d'utiliser ces preuves contre toute personne autre que celles qui ont recouru à ces méthodes, ou informent le tribunal en conséquence, et prennent toutes les mesures nécessaires pour les faire traduire en justice. (Article 16)
- N** Pour assurer l'équité et l'efficacité des poursuites judiciaires, les magistrats du parquet s'emploient à coopérer avec la police, les tribunaux, les membres de professions judiciaires, la défense ainsi qu'avec les autres organismes ou institutions publics. (Article 20)
- N** Les manquements à la discipline dont peuvent se rendre coupables les magistrats du parquet sont définis par la loi ou des règlements en vigueur. Les plaintes alléguant qu'un magistrat du parquet a agi d'une manière qui sort clairement des limites fixées par la déontologie professionnelle doivent être entendues rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. Le magistrat du parquet a le droit de faire entendre sa cause équitablement. La décision peut faire l'objet d'une révision de la part d'une autorité indépendante. (Article 21)
- N** Pour assurer l'équité et l'efficacité des poursuites judiciaires, les magistrats du parquet s'emploient à coopérer avec la police, les tribunaux, les membres de professions judiciaires, la défense ainsi qu'avec les autres organismes ou institutions publics. (Article 20)
- N** Les manquements à la discipline dont peuvent se rendre coupables les magistrats du parquet sont définis par la loi ou des règlements en vigueur. Les plaintes alléguant qu'un magistrat du parquet a agi d'une manière qui sort clairement des limites fixées par la déontologie professionnelle doivent être entendues rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. Le magistrat du parquet a le droit de faire entendre sa cause équitablement. La décision peut faire l'objet d'une révision de la part d'une autorité indépendante. (Article 21)
- N** Les procédures disciplinaires contre les magistrats du parquet doivent garantir une évaluation et une décision objectives. Elles doivent être conformes à la loi ainsi qu'au code de conduite professionnelle et autres normes et règles d'éthique établies et tenir compte des présents Principes directeurs. (Article 22)

Le projet de loi dont il est question est à resituer dans le cadre de l'article 179 de la Constitution de la République sud-africaine (adoptée en 1996), qui porte sur l'équilibre à garantir entre indépendance et

obligation de justification en cas de poursuites pénales engagées par l'État⁵⁵. À cet égard, il convient aussi de le considérer dans la perspective de ce que fut l'histoire des services du procureur général en Afrique du Sud depuis leur création.

Historique des services du procureur général

De 1926 à 1992, un procureur général représentait l'autorité au sein de ces services et exerçait ses fonctions « sous le contrôle et la direction du ministre [de la Justice], qui pouvait annuler toute décision prise par le procureur général et était habilité, en règle générale et dans n'importe quel cas particulier, à exercer tout ou partie de cette autorité et de ces fonctions »⁵⁶. D'après les études se rapportant à cette période, le ministre de la Justice, membre du Conseil des ministres, prenait généralement garde à ne pas s'immiscer dans les décisions d'un procureur général « dès lors que l'intérêt national n'était pas en jeu » (c'est nous qui soulignons)⁵⁷. Il est clair, cependant, que la répression des activités des opposants à l'apartheid après 1948 était considérée par le gouvernement de l'époque comme obéissant à « l'intérêt national » ; en témoignent les pouvoirs extraordinaires accordés aux ministres de la Justice successifs en application des lois relatives à la sécurité⁵⁸, ainsi que ceux conférés aux procureurs généraux en matière de poursuites contre les opposants inculpés d'infractions politiques, en vertu du droit écrit existant ou de la common law. Les procureurs généraux étaient investis de pouvoirs extraordinaires leur permettant par exemple de refuser une libération sous caution, de placer des témoins en détention et de les obliger à comparaître ; ils pouvaient user de leur pouvoir à discrétion pour engager une procédure sur la base d'aveux extorqués sous la contrainte ; ils pouvaient aussi dans la pratique inculper toute personne d'une multiplicité d'infractions (politiques) à partir d'une seule infraction véritable, ce qui a souvent abouti au prononcé de peines plus lourdes. Pour ces raisons comme pour d'autres, les procureurs généraux apparaissaient « à maints égards... [comme étant] les hommes à tout faire du gouvernement »⁵⁹. En définitive, l'incapacité des procureurs généraux à jouer un rôle distinct par rapport à celui des détenteurs du pouvoir politique et à exercer leurs fonctions avec impartialité et sans discrimination a inévitablement alimenté la méfiance de la majorité des Sud-Africains à l'égard du système de justice pénale et contribué au rejet profond de ce système.

En 1992, alors que se déroulaient des négociations politiques délicates avec des partis d'opposition précédemment interdits, le gouvernement, issu du National Party (NP, Parti national), a soumis d'urgence au Parlement une proposition de loi visant à rendre les procureurs généraux indépendants du ministre de la Justice. Des critiques vigoureuses ont alors été émises contre le gouvernement, qui, en faisant adopter la Loi n 92 de 1992 relative aux procureurs généraux, était accusé de ne pas être crédible et de « craindre ce que les futurs procureurs pourraient faire plutôt que de vouloir vraiment garantir l'indépendance du procureur général »⁶⁰. Cette loi est toujours en vigueur, mais il est prévu de l'abroger dans son intégralité dès que le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites aura été adopté.

En vertu de l'article 5-1 de la Loi de 1992, les procureurs généraux disposent « du pouvoir d'engager des poursuites pénales pour le compte de l'État et au nom de la République devant n'importe quel tribunal de la juridiction concernée contre toute personne et pour toute infraction relevant de la compétence de tout tribunal de la juridiction concernée ». À partir de là, le pouvoir du ministre ne consiste plus qu'à coordonner les fonctions des différents procureurs généraux. Le ministre est en droit de demander à un procureur général de lui transmettre des informations ou un rapport sur telle affaire, tel domaine ou tel sujet dont il s'occupe et « de lui donner les raisons motivant toute décision prise dans le cadre de ses responsabilités ou dans l'exercice de ses fonctions » (article 5-5). Rien, cependant, dans cette loi, n'impose une obligation réciproque au procureur général, qui est simplement tenu chaque année « de remettre au ministre un rapport sur toutes ses activités au cours de l'année écoulée ». Comme l'indique, par exemple, le rapport du procureur général du Natal sur la période allant de janvier à décembre 1995, transmis à Amnesty International en février 1997, ces rapports peuvent se contenter d'être le compte rendu statistique et parfaitement monotone des effectifs, du nombre de dossiers traités, etc.

La législation autorise les procureurs généraux, qui sont désignés par le président, à rester en fonction jusqu'à l'âge légal de la retraite (65 ans), voire deux ans de plus au maximum. Par ailleurs, il existe une procédure aux limites soigneusement définies « autorisant » le président à suspendre un procureur général et, dans certaines conditions, à le destituer en cas de « faute professionnelle », de maladie prolongée ou s'il s'avère incapable d'exercer efficacement ses fonctions. Le président doit, dans les quatorze jours suivant la décision de suspension, en informer le Parlement et préciser ses motifs. Si le Parlement demande au président de réintégrer le procureur général suspendu dans ses fonctions, il est tenu de le faire. Si aucune requête en ce sens n'est formulée, le président confirme la suspension et relève le procureur général de ses fonctions. Le Parlement peut recourir à cette procédure en sollicitant du président, pour les mêmes motifs que ceux cités précédemment, qu'il relève un procureur général de ses fonctions. Dans ce cas, le président doit accéder à la demande du Parlement.

La voie à suivre pour destituer un procureur général est hérissée de difficultés, et les procédures qui s'y rapportent n'ont jamais été utilisées depuis 1992. Il semble qu'elles soient en contradiction avec les articles 21 et 22 des Principes directeurs de l'ONU. Malgré les audiences parlementaires de septembre 1995 consacrées aux procureurs généraux – audiences qui n'ont guère donné de résultats –, la nouvelle crise de confiance qui s'est fait jour cette année-là et les suivantes concernant les services du procureur général du Kwazulu-Natal a révélé les effets nuisibles d'un système qui n'est pas en mesure de répondre au doute et au malaise de l'opinion publique de façon rapide, convaincante et honnête. Deux membres du Comité des droits humains, une organisation non gouvernementale sud-africaine, ont ainsi pu déclarer : « ... Nous nous trouvons dans une position peu enviable où, en dépit des accusations selon lesquelles [les procureurs généraux] sont incapables de servir les intérêts de la justice, nous n'avons aucun moyen de remédier à cette incapacité [...] Il existe bien des mécanismes généraux garantissant l'obligation de rendre des comptes, mais il n'existe aucun moyen de vérifier que l'exercice quotidien du pouvoir, qui touche à des questions vitales pour l'opinion, ne donne pas lieu à des abus »⁶¹.

Le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites, élaboré dans le cadre de la Constitution définitive, représente une tentative d'établir un équilibre entre obligation de rendre des comptes et indépendance au sein du ministère public.

Le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites, 1997⁶²

Le projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites prévoit d'instituer un National Director of Public Prosecutions (NDPP, Directeur national du ministère public), qui serait nommé par le président et responsable devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Justice. Le NDPP aurait notamment pour mission de rédiger, avec le concours du ministre de la Justice, les directives touchant à la politique générale en matière de poursuites, d'intervenir dans la procédure lorsque ces directives ne sont pas respectées, et exercerait diverses autres fonctions définies à l'article 179 de la Constitution. Le projet de loi précise également les modalités de désignation des Directors of Public Prosecutions (DPP, procureurs généraux) de province (actuellement Attorneys-General), ainsi que des autres procureurs, en fonction des décisions du président.

Qualifications et procédure de désignation du Directeur national du ministère public

Aux termes du projet de loi, le Directeur national du ministère public, ainsi que les autres fonctionnaires, est tenu de prêter serment ou de faire une déclaration affirmant qu'il ou elle « respectera et protégera la Constitution de la République et les droits fondamentaux qui y sont inscrits et appliquera la loi de la République sans crainte, sans parti pris ni préjugés, conformément à la Constitution et au droit, dans les conditions requises par chaque cas particulier ».

Parallèlement à ces importants principes et obligations doit être définie une procédure de désignation du NDPP garantissant que, dès le départ, la fonction ne puisse faire l'objet d'aucun soupçon quant à son intégrité face à d'éventuelles ingérences politiques.

L'article 6 concerne la nomination du Directeur national du ministère public, lequel doit être diplômé en droit, habilité à ester devant la Cour suprême, justifier d'au moins dix ans d'expérience dans l'application de la loi et « d'une expérience qui, aux yeux du président, fasse de lui ou d'elle un candidat pouvant prétendre au poste de Directeur national ». L'article 6 ne fait pas explicitement mention d'une quelconque procédure de désignation, sinon en se référant à l'article 179-1 (a) de la Constitution, aux termes duquel le président est habilité à nommer le NDPP. Bien que cette disposition ne puisse être modifiée par une loi, il serait bon, dans le cadre d'une procédure administrative, que le président agisse sur recommandation d'un comité qui serait clairement à l'abri de toute influence politique et garantirait que le titulaire du poste possède les plus hautes qualifications. La nécessité d'un tel organe consultatif indépendant apparaît d'autant plus au regard des pouvoirs discrétionnaires accrus conférés au président au titre de l'article 6-c du projet de loi. Ce comité pourrait être la Commission des services judiciaires qui existe actuellement, ou bien un comité composé de personnes comme le président de la Cour suprême, les présidents de l'Ordre des avocats et de l'Association of Law Societies (Association des sociétés de juristes), le ministre de la Justice et des représentants d'organisations non gouvernementales. Un comité comprenant des représentants de tous les partis peut également être une solution, le risque étant que, si ce comité est amené à procéder à une série de nominations, ses membres ne cherchent à obtenir certains avantages politiques contre l'attribution de différentes fonctions. Une autre possibilité est envisageable, celle d'un comité représentant la société civile, un choix qui avait été fait avant que ne soient désignés les membres de la Commission Vérité et Réconciliation. Cela ne manquerait toutefois pas de poser de sérieux problèmes, la difficulté étant déterminer un large ensemble de secteurs concernés et de nommer pour chacun de ces secteurs des représentants qui soient universellement acceptés.

Quelle que soit la procédure de désignation retenue et inscrite dans la législation, son adoption doit apparaître comme un moyen de renforcer la confiance de l'opinion publique dans la fonction du NDPP et dans la capacité de la personne nommée à agir « de bonne foi et sans crainte, sans parti pris ni préjugés, en ne se référant qu'à la Constitution et au droit ». À long terme, il serait bon d'amender la Constitution afin de mettre en place un mécanisme permettant, de façon indépendante, de fournir des conseils et de procéder à la révision des décisions relatives à la nomination des magistrats du parquet.

Durée du mandat du Directeur national du ministère public

L'article 7 fixe la durée du mandat à sept ans maximum. Pour protéger l'indépendance de la fonction, la durée du mandat devrait excéder celle du mandat présidentiel et ne pouvoir être reconduite, alors que ce dernier cas de figure est actuellement envisagé à l'alinéa 2 de l'article 7.

Une durée dépassant sept années, ou bien la possibilité de se voir reconduit à son poste, risque d'exposer le titulaire à des pressions politiques. Le NDPP sera sans doute amené à traiter des dossiers importants et controversés tout au long de son mandat, ce qui peut entraîner une personnalisation et une politisation de la fonction dans le cas de décisions éventuellement impopulaires. En outre, le fait d'interdire toute reconduction du mandat permet d'empêcher que des décisions prises en fin de mandat ne soient perçues comme visant à favoriser une telle reconduction. Cela offre aussi la possibilité de renouveler régulièrement les méthodes utilisées et les modes de pensée.

L'article 7-4 autorise le président à prolonger le mandat du NDPP de deux ans maximum au-delà de l'âge de la retraite. Certains critères spécifiques devraient être définis à titre de garantie pour guider le président dans ses décisions. Pareillement, on comprend mal dans quel but doter le président du pouvoir, hors tout critère spécifique, de déterminer la longueur du premier mandat, à savoir sept ans ou moins. Cette disposition risque d'avoir un effet négatif quand à l'indépendance fonctionnelle du poste de NDPP.

En outre, l'article 7-10 confère au président le droit de nommer « toute personne jugée appropriée » au poste de NDPP pour toute période où le NDPP en titre serait absent ou dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Pour toutes sortes de raisons, il conviendrait de prévoir la mise en place de dispositifs provisoires quand la période de vacance est importante ; il semblerait donc opportun, afin de garantir l'indépendance fonctionnelle de l'institution, de prévoir, à l'article 5-2, la désignation d'un Directeur national adjoint du ministère public. Cet adjoint serait nommé selon les mêmes critères et procédures recommandés plus haut pour le NDPP.

Suspension et destitution du Directeur national du ministère public

Les procédures et motifs de suspension devront être conformes aux articles 21 et 22 des Principes directeurs de l'ONU applicables au rôle des magistrats du parquet, ainsi qu'à l'article 179 de la Constitution – en particulier son alinéa 4⁶³. La référence à la « faute professionnelle » dans l'article 7-6 du projet de loi veut probablement dire que le NDPP n'exerce pas ses fonctions de façon responsable, ce qui devrait peut-être être explicitement défini dans la loi. Le seul autre motif de destitution qu'il importe éventuellement d'inscrire dans la loi touche à l'impossibilité d'exercer ses fonctions en raison d'une incapacité physique ou mentale. Parler d'incapacité à exercer ses fonctions de façon « efficace » est soit redondant – le terme de « faute professionnelle » étant assez explicite – soit inutilement vague, et cela pourrait ouvrir la voie à des manipulations politiques.

Concernant les procédures de destitution du NDPP, il devrait être fait mention d'une éventuelle audience devant le Parlement, ou bien devant une commission parlementaire ou une commission judiciaire d'enquête, afin de garantir le respect des principes fondamentaux de la justice et l'honnêteté des procédures à partir d'éléments tels que l'audition, le contre-interrogatoire, la possibilité de témoigner, et l'examen de tous les motifs justifiant la décision de destitution. L'engagement d'une procédure de destitution devant le Parlement devra nécessiter un vote majoritaire aux deux tiers et s'appuyer sur des critères clairement établis. Dès lors que de telles garanties existent, la loi devient conforme aux articles 21 et 22 des Principes directeurs de l'ONU et à l'article 179 de la Constitution.

Les fonctions et pouvoirs du Directeur national du ministère public, et l'obligation du ministère public de rendre des comptes

L'article 8-1 du projet de loi, comme l'article 179 de la Constitution (cf. plus haut), fournit au NDPP un outil dans l'ensemble approprié et efficace qui doit lui permettre d'obliger le ministère public à rendre des comptes, d'affecter les ressources aux secteurs identifiés comme étant prioritaires, et d'élever le degré de professionnalisme des membres du parquet. Le texte de la Constitution confère au NDPP le droit de définir les grandes orientations en matière de poursuites (avec le concours de son ministre et en consultation avec les procureurs généraux de province), d'émettre des directives d'ordre général et d'intervenir lorsque celles-ci ne sont pas respectées, ainsi que d'examiner toute décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre après s'être concerté avec le procureur général de province concerné et avoir pris connaissance des éléments d'argumentation. Il serait important d'inclure dans le projet de loi une disposition précisant que le NDPP, lorsqu'il examine ces éléments, doit agir en toutes circonstances conformément à l'article 13, alinéas a et b, des Principes directeurs de l'ONU, lesquels exigent des magistrats du parquet que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils :

« (a) [fassent] preuve d'impartialité et évitent toute discrimination d'ordre politique, social, religieux, racial, culturel, sexuel ou autre ;

(b) protègent l'intérêt public, agissent avec objectivité, prennent dûment en considération la position du suspect et de la victime et tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, qu'elles soient favorables ou défavorables au suspect ».

L'article 8 du projet de loi, parmi d'autres dispositions, permet au NDPP de mener des investigations sur une action publique, sur le déroulement d'une procédure pénale, sur les orientations ou les directives d'un procureur général de province, et d'exiger de ce dernier qu'il lui remette des rapports concernant une affaire, une procédure ou tout autre sujet spécifique. Le NDPP aura également le pouvoir d'intenter une action en justice, y compris au pénal, devant un tribunal compétent. Il sera tenu de garder constamment le contact avec les procureurs généraux de province, les magistrats du parquet, les professions et institutions judiciaires afin de définir une politique et des pratiques communes, et de favoriser la coopération dans le traitement des plaintes. Parmi les autres obligations qui seront les siennes figure la nécessité d'élaborer, en consultation avec d'autres personnes, un code de conduite pour les magistrats du parquet, ainsi que des programmes de formation. Le NDPP aura le devoir d'aider les procureurs généraux de province et les magistrats du parquet à « administrer la justice pénale avec honnêteté et efficacité », de leur faire connaître les Principes directeurs de l'ONU, et de les encourager à « respecter et observer les [principes directeurs] dans le cadre de la législation nationale ».

En vertu de l'article 8-1-k, le NDPP est tenu de rédiger chaque année un rapport complet sur tout sujet relevant de ses compétences au titre dudit article et de le remettre au ministre de la Justice. Cette obligation est définie à l'article 19, aux termes duquel le NDPP est tenu, sur demande, de transmettre au ministre de la Justice des rapports concernant tout sujet, question ou affaire traité par lui-même et par un procureur général, et de justifier toute décision prise par un procureur général dans l'exercice de ses fonctions. En outre, le NDPP doit fournir au ministre toute information concernant la politique mise en œuvre en matière de poursuites et les directives d'ordre général qui sont émises, ainsi qu'il est prévu à l'article 179 de la Constitution. Enfin, le NDPP est tenu de soumettre au ministre tout rapport émanant d'un procureur général et concernant tout sujet relatif au ministère public. De par la Constitution, le ministre de la Justice a en dernier ressort toute autorité sur le ministère public et doit en conséquence être le destinataire de ces rapports ; il semble toutefois important, pour la transparence de l'institution elle-même, que le rapport annuel du NDPP soit à tout le moins présenté devant le Parlement national. En l'état actuel, le projet de loi laisse à la discrétion du NDPP le choix de soumettre au Parlement, s'il le juge nécessaire, tout rapport relatif au ministère public. Certains rapports concernant des procédures en cours aborderaient cependant des thèmes trop délicats pour être rendus publics, et il conviendrait probablement de définir certaines conditions de confidentialité, qui s'appliqueraient même au Parlement. Cela étant, il serait peut-être possible de présenter au Parlement au moins la liste de ces rapports ayant trait à des affaires en cours.

Dans l'intérêt d'une plus grande transparence du NDPP, et afin de renforcer la confiance de l'opinion en ce dernier, il est bon que l'article 8-2 fasse obligation au NDPP de publier au Journal officiel, « dès que cela est possible », et de présenter au Parlement toute décision qu'il pourrait être amené à prendre concernant la définition des grandes orientations et l'émission de directives en matière de poursuites.

Enfin, à propos d'une question connexe, le NDPP, ainsi qu'il a été dit plus haut, a le pouvoir d'« examiner le bien-fondé » d'une décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre prise par un procureur général de province dans une affaire particulière, et d'intervenir au cours d'une procédure lorsque les directives de politique générale ne sont pas respectées. À en juger d'après les observations faites à Amnesty International par des membres du Conseil de l'ordre des avocats, de la Société de juristes et par différents avocats, ce pouvoir de réexamen confère notamment au NDPP le droit d'examiner et d'annuler une décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre. Les interlocuteurs de l'Organisation considéraient qu'il serait souhaitable de préciser dans la loi l'étendue de ce pouvoir de réexamen prévu par la Constitution. Ce droit et toutes les conséquences qu'il implique font apparaître combien il est important que la procédure de désignation du NDPP soit la meilleure possible – comme nous l'avons déjà fait remarquer – et que d'autres garanties soient mises en place afin de prévenir tout abus. Dans la mesure où le NDPP est nommé pour son impartialité et se trouve au sommet de la hiérarchie du ministère public, il se peut qu'il exerce convenablement ses fonctions à ce poste sensible, mais le NDPP devrait être tenu de fournir par écrit tous les motifs justifiant sa décision, lesquels seront publiés et soumis au Parlement

aussitôt que le moment opportun se présentera. Toutefois, dans certains cas, la publication de ces motifs pourra être différée afin de ne pas nuire à la procédure en cours.

On peut envisager de définir des garanties plus strictes concernant l'exercice de cette fonction, passant notamment par une procédure de réexamen plus "horizontale". Si les conditions requises sont remplies, le NDPP pourrait ordonner que le dossier concerné soit retiré (peut-être sous réserve d'un réexamen judiciaire) au DPP ou au procureur, puis remis à un procureur indépendant chargé de décider s'il y a lieu ou non d'engager des poursuites. Les victimes pourraient avoir leur mot à dire dans cette procédure⁶⁴.

Le NDPP devrait enfin, dans l'exercice de ses fonctions, garder à l'esprit les Principes directeurs définis par l'ONU, notamment l'article 14, qui dispose : « Les magistrats du parquet n'engagent ni ne continuent des poursuites ou font tout leur possible pour suspendre la procédure lorsqu'une enquête impartiale révèle que l'accusation n'est pas fondée ».

Désignation des procureurs généraux (DPP) et des procureurs généraux adjoints

Les modalités de désignation des DPP doivent être les mêmes que celles régissant la nomination du NDPP en ce qui concerne la sélection, le mandat, l'extension de la durée du mandat et la destitution, compte tenu de l'importance de leur rôle et de la nécessité, dans la plupart des affaires, de pouvoir exercer une autorité indépendante.

L'article 9 confère au président le pouvoir de nommer un procureur général dans chacune des neuf divisions provinciales de la Cour suprême, dans la division locale de Witwatersrand et, éventuellement, dans toute autre division locale de la Cour suprême. La Constitution ne disant mot à ce sujet, rien ne devrait empêcher d'inscrire dans la loi l'obligation pour le président, lorsqu'il procède à ces nominations, d'agir sur les recommandations d'un comité qui soit incontestablement à l'abri de toute influence politique et veille à garantir que les titulaires de cette charge justifient des plus hautes qualifications. Cela peut se révéler utile pour souligner le fait que ces nominations n'obéissent pas à un choix partisan. L'article 9-3 impose au président de nommer les DPP « en concertation avec la Commission des services judiciaires ». À propos de l'article 11, il devrait être envisagé de donner au NDPP le pouvoir de nommer les procureurs généraux adjoints, après consultation des DPP concernés, plutôt que ces désignations ne soient le privilège du ministre de la Justice, et ce afin d'éviter tout soupçon d'esprit partisan. Il serait ainsi possible de mettre l'accent sur la responsabilité administrative des procureurs généraux adjoints, tenus de rendre compte de leurs actes au NDPP plutôt qu'à un homme politique. On peut toutefois envisager également que le Parlement ait un droit de regard sur ces nominations.

L'importance liée à la mise en place de procédures transparentes en matière de désignation des procureurs généraux est soulignée par les dispositions existantes relatives aux procureurs généraux actuels. En vertu de l'article 27, toute personne exerçant les fonctions d'Attorney-General (procureur général) au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi devient "Director", le terme englobant les directeurs tels que définis aux articles 2-c (relatif au directeur du Bureau des infractions économiques graves), ou les procureurs généraux tels que définis aux articles 9-1-a (relatif aux floating DPPs (DPP "volants" rattachés au bureau du NDPP), 9-1-b et c (relatif aux Directors of Public Prosecutions (procureurs généraux) dans chacune des divisions provinciales et toute autre division locale de la Cour suprême). L'article 27 autorise le président à choisir auquel de ces postes chaque ancien procureur général sera nommé.

Aux termes de l'article 10, le président, en nommant les DPP, déterminera la durée de leur mandat, durée pouvant aller jusqu'à sept ans sans dépasser cette limite, y compris dans le cas des personnes ayant déjà une charge de procureur général lors de l'entrée en vigueur de la loi. Un second mandat avant l'âge de la retraite est possible. Les considérations et recommandations exprimées plus haut concernant le mandat du NDPP s'appliquent dans une large mesure ici, car il est important de veiller à ce que les

nominations des DPP et la durée de leur mandat obéissent à des principes uniformes et non partisans, et qu'il n'existe aucune corrélation avec la durée du mandat présidentiel.

Pour ce qui est des motifs et des procédures de suspension ou de destitution des DPP, les mêmes considérations et recommandations formulées auparavant concernant l'article 7 relatif au NDPP s'appliquent également ici.

Pouvoirs et fonctions des procureurs généraux et de leurs adjoints

Outre les fonctions normales exercées aujourd'hui par les procureurs généraux de province (DPP), le projet de loi définit utilement le rôle des DPP dans la direction des enquêtes. Comme il ressort clairement de l'attitude adoptée par l'actuel procureur général de Pretoria concernant les affaires liées à l'existence d'une éventuelle "troisième force", les procureurs généraux ou leurs délégués ont eu le pouvoir d'intervenir davantage en instituant avec les enquêteurs de police une coordination entre l'enquête et l'instruction dans les cas de dossiers complexes. Comme il a déjà été dit dans la première partie du présent rapport, ce type de démarche a rencontré un important soutien, notamment lorsque les infractions commises concernent la nation tout entière. L'article 13-1-e donne aux procureurs généraux le pouvoir de « superviser, diriger et coordonner des enquêtes spécifiques... ». En vertu de l'alinéa 3, le DPP peut émettre des directives ou des principes directeurs concernant, vraisemblablement, le traitement d'affaires particulières, et il peut préciser qu'il souhaite que lui soient transmises les affaires concernant une infraction ou un type d'infractions particuliers. Aux termes de l'alinéa 5, le préfet de police d'une province serait en outre tenu d'agir sur requête du DPP pour obtenir un supplément d'information dans certaines affaires particulières.

Les procureurs généraux “volants”

Le projet de loi prévoit la désignation de procureurs généraux en sus de ceux nommés dans les divisions provinciales de la Cour suprême. Les articles 2-b et 5-2-b disposent que deux ou trois DPP seront rattachés au bureau du Directeur national du ministère public. Il appartient au président de les nommer, au titre des articles 9-1-a et 9-3, en concertation avec la Commission des services judiciaires. Il est envisagé dans l'article 13-8 qu'ils travailleront sous la direction du NDPP, qui peut leur demander d'exercer toutes fonctions et d'assumer toutes responsabilités prévues à l'article 8-1, à savoir l'ensemble des tâches, fonctions et responsabilités dévolues au Directeur national.

En outre, le président dispose du pouvoir, conformément à l'article 9-1-d, de nommer un ou plusieurs procureurs généraux « afin d'exercer certaines responsabilités, d'accomplir certaines tâches et de remplir certaines fonctions que le président, par la voie du Journal officiel, serait susceptible de lui (leur) confier, imposer ou assigner ». En vertu de l'article 13-9, ces procureurs généraux agiront dans le cadre des directives émises par le NDPP. Toutefois, si leurs tâches et responsabilités recouvrent celles assignées par la loi aux procureurs généraux de province, ils sont tenus d'agir en concertation avec le procureur général de province concerné.

Aux termes de l'article 14, un procureur général de province est habilité à déléguer à toute personne autorisée à ester devant la Cour suprême le pouvoir permettant d'engager des poursuites pénales et de conduire au nom de l'État, en qualité de procureur, toutes poursuites devant tout tribunal relevant de la juridiction dudit procureur général. La personne investie d'un pouvoir de procureur au titre de cet article peut également se voir affectée au bureau du NDPP ou à celui d'un procureur général de province, comme le prévoit l'article 9-1 (cf. plus haut). Dans ce cas, cette personne exerce tous les pouvoirs et fonctions attribués au NDPP ou au procureur général de province conformément à la loi.

Le projet de loi ne définit pas clairement ce que serait le rôle de ces DPP supplémentaires, ce qui peut être source de soupçons inutiles. Peut-être l'intention est-elle de créer des ressources supplémentaires qui aideront à traiter des problèmes d'ordre structurel, tels ceux touchant à la violence politique, aux violences dont sont victimes les femmes et les enfants, au crime organisé et au trafic de stupéfiants.

Symboliquement, le recours à des DPP pour de telles fonctions ad hoc risque d'ajouter à la confusion ou d'aggraver inutilement la situation des procureurs généraux de province. Il serait peut-être préférable d'utiliser l'expression de "procureurs spéciaux". Ils pourraient aussi avoir pour rôle d'intervenir lorsqu'il y a un risque réel ou apparent d'ingérence induite dans le déroulement de poursuites, un type d'intervention qui existe dans d'autres juridictions. C'est le NDPP, et non le président, qui devrait disposer du pouvoir de les nommer afin de parer à tout risque de désignation politique ou d'éviter que ces nominations ne soient perçues comme obéissant à des considérations politiques.

Annexe :

**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,
à la Havane (Cuba) entre le 27 août et le 7 septembre 1990**

Considérant que, dans la Charte des Nations unies, les peuples du monde se sont déclarés résolus notamment à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et ont proclamé qu'un de leurs buts était de réaliser la coopération internationale en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans aucune distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, Considérant que la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce les principes de l'égalité devant la loi, de la présomption d'innocence et du droit qu'a toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent et impartial,

Considérant le décalage qui existe fréquemment entre la vision qui sous-tend ces principes et la situation réelle,

Considérant que l'organisation et l'administration de la justice devraient, dans tous les pays, s'inspirer de ces principes et que des efforts devraient être faits pour traduire pleinement ces derniers dans la réalité, Considérant que les magistrats du parquet jouent un rôle fondamental dans l'administration de la justice et que les règles qui leur sont applicables dans l'exercice de leurs importantes fonctions doivent les encourager à respecter et à appliquer les principes susmentionnés, garantissant ainsi un système de justice impartial et équitable et la protection effective des citoyens contre le crime,

Considérant qu'il est essentiel de veiller à ce que les magistrats du parquet possèdent les qualifications professionnelles nécessaires à l'exercice de leurs fonctions en améliorant les méthodes de recrutement et de formation juridique et professionnelle et en leur fournissant tous les moyens nécessaires pour leur permettre de remplir convenablement leur mission dans la lutte contre la criminalité, en particulier dans ses formes et dimensions nouvelles,

Considérant que l'Assemblée générale, par sa résolution 34/169 du 17 décembre 1979, a adopté le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, conformément à la recommandation du Cinquième congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants,

Considérant que, dans sa résolution 16, le Sixième congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, a demandé au Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance de faire figurer parmi ses tâches prioritaires l'élaboration de principes directeurs en ce qui concerne l'indépendance des juges et la sélection, la formation professionnelle et le statut des magistrats du Siège et du parquet,

Considérant que le septième congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants a adopté les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, approuvés ultérieurement par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985,

Considérant que dans la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir sont recommandées les mesures à prendre aux échelons international et national pour que les victimes de la criminalité puissent plus facilement avoir accès à la justice, bénéficier d'un traitement équitable et obtenir restitution et réparation, une indemnisation et une assistance,

Considérant que dans sa résolution 7, le Septième congrès a demandé au comité de voir s'il était nécessaire d'élaborer les principes directeurs concernant notamment le recrutement, la formation professionnelle et le statut des magistrats du parquet, les fonctions qu'ils étaient appelés à remplir et le comportement que l'on attendait d'eux, les moyens de les amener à contribuer davantage au bon fonctionnement du système de justice pénale et à coopérer plus étroitement avec la police, l'étendue de

leurs pouvoirs discrétionnaires et leur rôle dans la procédure pénale, et de faire rapport à ce sujet aux futurs congrès des Nations unies,

Les principes directeurs énoncés ci-après, qui ont été élaborés pour aider les États membres à assurer et à promouvoir l'efficacité, l'impartialité et l'équité du parquet dans les poursuites pénales, devraient être respectés et pris en considération par les gouvernements dans le cadre de la législation et de la pratique nationales et être portés à l'attention des magistrats du parquet ainsi qu'à celle d'autres personnes telles que les juges, les avocats, les membres de l'exécutif et du corps législatif et de l'ensemble du public. Ces principes directeurs ont été formulés à l'intention des magistrats du parquet, mais s'appliquent également, le cas échéant, aux procureurs désignés pour des circonstances spéciales.

Qualifications, sélections et formation

1. Les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat du parquet doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes.
2. Les États veillent à ce que
 - a) les critères de sélection des magistrats du parquet comportent des garanties contre des nominations partiales ou entachées de préjugés et excluent toute discrimination contre une personne fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale, sociale ou ethnique, la situation de fortune, la naissance, la situation économique ou tout autre statut. Il n'est cependant pas jugé discriminatoire de demander qu'un candidat à un poste de magistrat du parquet soit ressortissant du pays concerné
 - b) les magistrats du parquet aient une instruction et une formation adéquate et soient conscients des idéaux et des devoirs éthiques de leur fonction, des dispositions constitutionnelles et juridiques garantissant les droits des suspects, ainsi que les droits de la personne humaine et les libertés fondamentales reconnues par le droit national et le droit international.

Situation et conditions de service

3. Les magistrats du parquet, en tant qu'agents essentiels de l'administration de la justice, doivent toujours préserver la dignité et l'honneur de leur charge.
4. Les États veillent à ce que les magistrats du parquet puissent s'acquitter de leurs fonctions professionnelles en toute liberté, sans faire l'objet d'intimidations, sans être harcelés, sans subir d'ingérence non fondée et sans devoir assumer de façon injustifiée une responsabilité civile, pénale ou autre.
5. Les magistrats du parquet et leur famille sont protégés physiquement par les autorités lorsque leur sécurité personnelle est menacée en raison de l'exercice de leurs fonctions.
6. Des conditions de service satisfaisantes, une rémunération appropriée et, s'il y a lieu, la durée du mandat, la pension et l'âge de la retraite des magistrats du parquet sont définis par la loi ou des règles ou règlements rendus publics.
7. La promotion des magistrats du parquet, lorsqu'un tel système existe, doit être fondée sur des facteurs objectifs, en particulier sur les qualifications professionnelles, la compétence, l'intégrité et l'expérience et faire l'objet d'une procédure juste et impartiale.

Liberté d'expression et d'association

8. Les magistrats du parquet jouissent, comme les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée. Ils ont notamment le droit de prendre part à des débats publics concernant la loi, l'administration de la justice et la promotion et la protection des droits de l'homme. De même, ils peuvent adhérer à des organisations locales, nationales ou internationales et participer à leurs réunions, ou créer de telles organisations, sans subir de préjudice sur le plan professionnel du fait des activités

légales qu'ils exercent dans le cadre d'une organisation légale, ou de leur appartenance à une telle organisation. Dans l'exercice de ces droits, les magistrats du parquet se doivent toujours de respecter la loi, et la déontologie et les normes reconnues de leur profession.

9. Les magistrats du parquet sont libres de former des associations professionnelles ou autres organisations destinées à représenter leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger leur statut et à en devenir membres.

Rôle dans la procédure pénale

10. Les fonctions de magistrat du parquet sont strictement séparées des fonctions de juge.

11. Les magistrats du parquet jouent un rôle actif dans la procédure pénale, y compris l'engagement des poursuites, et, lorsque la loi ou la pratique nationale les y autorisent, ils participent aux enquêtes criminelles, supervisent la légalité de ces enquêtes, supervisent l'exécution des décisions des tribunaux et exercent d'autres fonctions en qualité de représentants de l'intérêt public.

12. Les magistrats du parquet exercent leurs fonctions conformément à la loi, en toute équité, de manière cohérente et diligente, respectent et protègent la dignité humaine et défendent les droits de la personne humaine, contribuant ainsi à garantir une procédure régulière et le bon fonctionnement du système de justice pénale.

13. Dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats du parquet

- a) font preuve d'impartialité et évitent toute discrimination d'ordre politique, social, religieux, racial, culturel, sexuel ou autre
- b) protègent l'intérêt public, agissent avec objectivité, prennent dûment en considération la position du suspect et de la victime et tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, qu'elles soient favorables ou défavorables au suspect
- c) ne divulguent rien de ce qui leur est communiqué, sauf si l'exercice de leurs fonctions ou les besoins de la justice l'exigent
- d) tiennent compte des points de vue et des préoccupations des victimes lorsque celles-ci sont lésées dans leur intérêt personnel, et veillent à ce que ces victimes soient informées de leurs droits conformément à la Déclaration des principes fondamentaux de justice relative aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir.

14. Les magistrats du parquet n'engagent ni ne continuent des poursuites ou font tout leur possible pour suspendre la procédure lorsqu'une enquête impartiale révèle que l'accusation n'est pas fondée.

15. Les magistrats du parquet s'attachent dûment à engager des poursuites dans le cas de délits commis par des agents de l'État, notamment des actes de corruption, des abus de pouvoir, des violations graves des droits de l'homme et autres délits reconnus par le droit international et, lorsque la loi ou la pratique nationale les y autorise, à ouvrir une enquête sur de telles infractions.

16. Lorsque les magistrats du parquet reçoivent contre des suspects des preuves dont ils savent ou ont des motifs raisonnables de penser qu'elles ont été obtenues par des méthodes illicites, qui constituent une grave violation des droits de la personne humaine et impliquent en particulier la torture ou un traitement ou un châtement cruel, inhumain ou dégradant, ou ayant entraîné d'autres violations graves des droits de l'homme, ils refusent d'utiliser ces preuves contre toute personne autre que celles qui ont recouru à ces méthodes, ou informent le tribunal en conséquence, et prennent toutes les mesures nécessaires pour les faire traduire en justice.

Pouvoirs discrétionnaires

17. Dans les pays où les magistrats du parquet sont investis de pouvoirs discrétionnaires, la loi ou les règles ou règlements publiés énoncent des principes directeurs visant à renforcer l'équité et favoriser des

prises de décisions cohérentes pendant la procédure, notamment lors du déclenchement de poursuites judiciaires ou de la renonciation aux poursuites.

Solutions de rechange aux poursuites judiciaires

18. Conformément à la législation nationale, les magistrats du parquet examinent avec toute l'attention voulue la possibilité de renoncer aux poursuites judiciaires, d'arrêter la procédure de manière conditionnelle ou inconditionnelle ou de transfert des affaires pénales en dehors du système judiciaire officiel, en respectant pleinement les droits du ou des suspects et de la ou des victimes. Les États doivent, à cet effet, examiner avec soin la possibilité d'adopter des méthodes de transférer des affaires non seulement pour alléger la charge trop lourde des tribunaux mais aussi pour éviter les stigmates que laisse la détention avant jugement, l'inculpation et la condamnation ainsi que les effets pernicieux que peut entraîner une détention.

19. Dans les pays où les magistrats du parquet sont investis de pouvoirs discrétionnaires pour décider s'il convient ou non d'engager une procédure contre un mineur, une attention particulière doit être apportée à la nature et à la gravité de l'infraction, à la protection de la société et à la personnalité et aux antécédents du mineur. Lorsqu'ils prennent leur décision, les magistrats du parquet accordent une attention particulière aux autres solutions que permettent la législation et les procédures juridiques applicables aux mineurs. Ils font de leur mieux pour n'engager des poursuites judiciaires contre les mineurs que dans la mesure où cela est absolument nécessaire.

Relations avec d'autres organismes ou institutions publics

20. Pour assurer l'équité et l'efficacité des poursuites judiciaires, les magistrats du parquet s'emploient à coopérer avec la police, les tribunaux, les membres de professions judiciaires, la défense ainsi qu'avec les autres organismes ou institutions publics.

Procédures disciplinaires

21. Les manquements à la discipline dont peuvent se rendre coupables les magistrats du parquet sont définis par la loi ou des règlements en vigueur. Les plaintes alléguant qu'un magistrat du parquet a agi d'une manière qui sort clairement des limites fixées par la déontologie professionnelle doivent être entendues rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. Le magistrat du parquet a le droit de faire entendre sa cause équitablement. La décision peut faire l'objet d'une révision de la part d'une autorité indépendante.

22. Les procédures disciplinaires contre les magistrats du parquet doivent garantir une évaluation et une décision objectives. Elles doivent être conformes à la loi ainsi qu'au code de conduite professionnelle et autres normes et règles d'éthique établies et tenir compte des présents Principes directeurs.

Application des principes directeurs

23. Les magistrats du parquet doivent respecter les présents principes directeurs. Ils doivent aussi faire tout ce qui est en leur pouvoir pour prévenir toutes violations de ces principes et s'y opposer activement.

Notes

1. Cité plus loin (cf. note 59).

2. Le 29 octobre 1997, après que le représentant d'Amnesty International eut présenté le rapport de l'Organisation lors d'audiences de la Commission Vérité et Réconciliation, le procureur général du Kwazulu-Natal – l'avocat Tim McNally, qui était présent aux débats – a sollicité le droit d'interroger le témoin. Les questions qu'il a alors posées visaient apparemment à établir surtout 1) que le représentant d'Amnesty International, n'étant pas avocat, manquait de crédibilité, 2) qu'il n'y avait pas trace dans le rapport de l'échange courtois ayant eu lieu entre lui-même et les représentants d'Amnesty International en février 1997, 3) qu'il avait coopéré avec l'Unité spéciale d'investigation, comme le démontrait le fait d'avoir accepté d'affecter provisoirement deux membres de son personnel à cette unité, et qu'il s'était excusé auprès de l'avocat Carl Koenig pour lui avoir temporairement supprimé l'autorisation de poursuivre, et 4) que les membres de l'unité, y compris le lieutenant-colonel Frank Dutton qui la commande, étaient pleinement d'accord avec lui sur le fait de ne pas citer à comparaître certains témoins à charge lors du procès de l'ex-général Magnus Malan et de 19 autres accusés. En ce qui concerne le premier point, le rapport reflète les conclusions des représentants d'Amnesty International après leur enquête en février 1997, et il a été préparé en étroite collaboration avec l'un des conseillers juridiques de l'Organisation au Secrétariat international à Londres. Sur le deuxième point, le représentant d'Amnesty International a donné acte à l'avocat McNally de ce qu'il s'était montré courtois et ouvert lors de la réunion de février, mais les conclusions définitives de l'Organisation se devaient d'être fondées sur tous les témoignages recueillis. Quant au troisième point, le fait que le procureur général ait affecté du personnel à l'Unité spéciale d'investigation traduisait apparemment sa volonté de collaborer avec celle-ci. Toutefois, comme l'a dit le représentant d'Amnesty International dans sa réponse, cette affectation n'a semble-t-il guère eu d'impact sur les décisions définitives à prendre en matière de poursuites ou sur le déroulement de la procédure. Enfin, sur la question importante de la comparution de certains témoins au procès Malan, l'Organisation reste sur sa position telle que définie dans le rapport (cf. L'affaire Malan ci-après).

3. Cf. par exemple les rapports intitulés Afrique australe. Maintien de l'ordre et droits de l'homme dans la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) (index AI : AFR 03/02/97, avril 1997) ; An open letter to all members of the Constitutional Assembly of South Africa [Lettre ouverte à tous les membres de l'Assemblée constitutionnelle sud-africaine] (TG : AFR 53/96/01, 1er février 1996) ; le discours de Pierre Sané, secrétaire général d'Amnesty International, du 9 novembre 1995, Transvaal Northern Technikon, Shoshanguve, Afrique du Sud, ainsi que divers entretiens avec les médias audiovisuels et la presse écrite lors de séjours dans le pays.

4. L'État v. Peter Msane et 19 autres accusés, Cour suprême d'Afrique du Sud, Division locale de Durban et littoral, dossier n CC1/96.

5. L'avocat McNally exerce les fonctions de procureur général de cette province depuis décembre 1992.

6. Stephen Owen, Discretion to Prosecute Inquiry Commissioner's Report [Rapport du commissaire d'enquête sur les pouvoirs discrétionnaires en matière de poursuites pénales], province de Colombie-Britannique, Canada, novembre 1990, vol. 1, p. 111. M. Owen, alors médiateur pour la Colombie-Britannique, était l'unique commissaire de cette commission d'enquête.

7. Amnesty International a abordé ces motifs de préoccupation dans plusieurs rapports, dont les suivants : Afrique du Sud. Assassinats politiques et torture au Kwazulu-Natal (mai 1996), Afrique du Sud. La délégation d'Amnesty International demande que des mesures soient prises de toute urgence pour mettre fin aux homicides dans la province du Kwazulu-Natal (novembre 1995), et Afrique du Sud. Enquête sur la violence, 1990-1992 (juin 1992).

8. Interim Report of the Wallis Sub-Committee of the Goldstone Commission [Rapport provisoire du sous-comité Wallis de la Commission Goldstone], 31 août 1993, p. 12. La Commission of Inquiry Regarding the Prevention of Public Violence and Intimidation (Commission d'enquête pour la prévention de la violence publique et de l'intimidation), présidée par le juge Richard Goldstone, a été créée en 1991. Cette commission a procédé à des auditions dans différentes régions de l'Afrique du Sud, notamment au Kwazulu-Natal.

9. Submissions and recommendations concerning the investigation of unrest related offences, the administration of justice and other aspects relating to the violence in Natal – 1 December 1992 [Propositions et

recommandations concernant les enquêtes sur des infractions commises en période de troubles, l'administration de la justice et d'autres aspects touchant à la violence au Natal – 1er décembre 1992], préparé par le Legal Resources Centre (Durban) (Centre de documentation juridique de Durban), p. 2.

10. Second Interim Report of the Wallis Sub-Committee of the Goldstone Commission [Second rapport provisoire du sous-comité Wallis de la Commission Goldstone], février 1994, p. 15.

11. Lettre datée du 7 septembre 1993.

12. Résumé des observations du juge dans l'affaire État contre Romeo Mbambo, Brian Gcina Mkhize et Israel Hlonwane (Division locale du Nord-Est, dossier n CC123/94), concernant le meurtre d'un policier, qui avait cherché à enquêter sur des assassinats à caractère politique, et de cinq autres personnes. Le juge, qui a rendu son arrêt définitif devant la Cour suprême de Durban, a déclaré « qu'il s'agissait là d'un cas d'une exceptionnelle gravité, qui aurait justifié une peine de détention à perpétuité [...] s'il n'y avait eu des circonstances atténuantes [...] et le fait que les accusés avaient agi sur ordre d'une autorité supérieure ». Le juge a ajouté qu'il incombait aux autorités d'enquêter sur les allégations formulées par les accusés. « Si ces autorités ne prennent pas les mesures qui s'imposent, je demanderai que le compte rendu de ce procès soit adressé dans son intégralité au ministre de la Justice ainsi qu'au ministre de la Sécurité publique ». (The Star, Johannesburg, le 30 août 1995).

13. Arrêt rendu le 13 octobre 1995 dans l'affaire État contre Bongani Shangase, Siyabonga Msomi, Sifiso Nzama, Sithembiso Mngoma, Qhaphela Buzuyise Dladla, par la Cour suprême d'Afrique du Sud, Division régionale de Durban et littoral, dossier n CC95/95, pp. 44-45. Trois procureurs ont été successivement saisis de l'affaire. Le dernier en date, à savoir le substitut du procureur général Macadam, a dû, ainsi que le juge Wilson le fait observer, « prendre l'affaire en cours, et il a tenté de combler certaines des lacunes [laissées lors de l'instruction] » (pp. 36-37).

14. Lors de l'arrêt rendu en avril 1992 par la Cour suprême de Pietermaritzburg contre cinq policiers reconnus coupables du meurtre de 11 personnes, le juge s'était longuement attaché à dénoncer la façon dont des agents de la police sud-africaine et de la police du Kwazulu avaient dissimulé les faits. Il avait évoqué « l'extrême irrégularité » des interventions de l'un de ces agents qui, en 1990 et en 1991, avait été chargé d'enquêter sur des assassinats politiques et certaines fautes imputées à des policiers. Le juge avait loué le travail accompli par Dutton (alors capitaine) et l'adjudant Wilson Magadla qui, saisis de l'affaire à partir de juillet 1991, s'étaient dressés contre la hiérarchie policière afin de déférer à la justice les policiers impliqués dans les assassinats.

15. Dans le climat très politisé du Kwazulu-Natal, la création d'une instance d'enquête généralement considérée comme impartiale a rencontré de nombreux obstacles. En novembre 1995, l'IFP, par le biais de son secrétaire général d'alors, a fait part de ses inquiétudes à une délégation d'Amnesty International concernant l'Unité spéciale d'investigation. Ce parti redoutait surtout que les enquêtes soient entachées de partialité ; dans le même temps, il n'a pas dissimulé le fait qu'il n'était pas prêt à coopérer avec l'unité. À partir de là, le problème s'est inscrit dans une sorte de cercle vicieux. Du point de vue d'Amnesty International, le gouvernement a l'obligation, au regard de la Constitution et de la législation internationale relative aux droits humains, de faire respecter le droit à la vie de toutes les personnes se trouvant sur son territoire ou sous sa juridiction. Lorsqu'il existe des raisons de penser que des membres des forces de sécurité ont participé à des commandos chargés de commettre des assassinats politiques, il incombe alors au gouvernement de veiller à ce que des enquêtes efficaces et indépendantes soient menées. Du fait que des policiers et des militaires ont, jusqu'aux élections de 1994, soutenu l'Inkatha dans sa lutte contre des organisations liées à l'ANC, l'Unité spéciale d'investigation aurait été inévitablement amenée à enquêter sur les activités de certains des membres de l'IFP. Lors d'entretiens avec Amnesty International, aucun des observateurs de police européens chargés de veiller au bon déroulement des opérations de l'unité n'a apporté confirmation des accusations de partialité portées contre l'unité.

16. Déclaration aux médias du procureur général du Natal (avocat Tim McNally) sur le dossier de police relatif aux commandos (1er septembre 1995) ; déclaration aux médias du Conseil d'enquête sur le dossier de police relatif aux commandos (2 septembre 1995).

17. Cette lettre est datée du 4 septembre 1995.

18. pp. 3-4 du Report on the Attorney General of Kwazulu Natal [Rapport sur le procureur général du Kwazulu-Natal], 16 septembre 1995. Ce rapport a ensuite été transmis au président, au ministre de la Justice et à la Commission parlementaire sur la justice, dans le cadre de séances consacrées à la question du ministère public.

19. p. 4, id.

20. Les avocats font ici référence au rôle de l'avocat McNally dans deux enquêtes sur la participation présumée de policiers à des escadrons de la mort. En 1989, McNally a pris part à une enquête officielle à la demande du président de l'époque, F. W. de Klerk, après que des journaux eurent fait état des révélations embarrassantes d'un ancien policier, le capitaine Dirk Coetzee, et d'un autre policier, Almond Nofomela : ceux-ci affirmaient avoir participé à des assassinats d'opposants commis avec l'assentiment des autorités alors qu'ils servaient dans une unité spéciale de la police basée à Vlakplaas, près de Pretoria. McNally, alors procureur général de l'État libre d'Orange, et un haut responsable de la police, le lieutenant-général A.B. Conradie, ont conduit l'enquête et remis leur rapport au président le 28 novembre 1989 (Verslag Van Ondersoekkomitee Insake Bewerings Van Almond Nofomela). Le président a refusé de publier le rapport, mais le contenu en a été connu un an plus tard, lorsque la Cour suprême de Johannesburg a ordonné à l'État de le rendre public dans le cadre d'un procès en diffamation intenté par la police contre certains journaux. Le "rapport McNally" concluait que les accusations portées étaient sans fondement et que Dirk Coetzee et Almond Nofomela étaient animés, l'un par un sentiment de rancœur à l'égard de la police, et l'autre par le désir d'échapper à la peine de mort. Il n'y avait guère d'éléments dans le rapport indiquant que des recherches indépendantes avaient été menées pour tenter de corroborer lesdites accusations, alors que, parallèlement, les auteurs se montraient prêts à prendre pour argent comptant les dénégations des policiers alors en activité qui étaient soupçonnés d'avoir participé aux meurtres. (L'un de ces policiers, Eugene de Kock, purge actuellement une peine de réclusion à perpétuité après avoir été reconnu coupable par la Cour suprême de Pretoria de multiples chefs de meurtre et autres crimes ; le rapport McNally, tout en évoquant brièvement certains d'entre eux, ne les avait pas retenus). En 1990, sous la pression croissante de l'opinion publique, le président de Klerk a ordonné l'ouverture d'une enquête judiciaire présidée par le juge L. Harms, assisté de l'avocat McNally en qualité de conseiller principal. Ainsi que le faisait observer Amnesty International dans son rapport intitulé *Afrique du Sud. Enquête sur la violence 1990-1992 à la lumière des conclusions de l'enquête de 1989*, « on imagine difficilement comment le gouvernement pouvait attendre de Tim McNally qu'il mène une enquête impartiale sur la participation présumée de policiers aux "escadrons de la mort", pour la Commission Harms, alors qu'il venait de conclure dans une précédente enquête à l'inexistence de ces activités » (p. 32). Un spécialiste en droit international relatif aux droits humains, le professeur John Dugard de l'université de Witwatersrand, a déclaré, après qu'eut été rendu public le contenu du rapport de 1989, que l'avocat McNally aurait dû se récuser ou n'aurait jamais dû être autorisé à rechercher des éléments de preuve, étant déjà parvenu à ses conclusions. « Sans vouloir en rien porter atteinte à la Commission Harms, j'imagine mal qu'on puisse accepter ses conclusions concernant les escadrons de la mort au sein de la police » (propos cités dans le livre de Jacques Pauw intitulé *In the heart of the whore: the story of apartheid's death squads*, Halfway House, Southern Book Publishers, 1991, p. 143). Comme l'ont fait apparaître par la suite la procédure pénale et les commissions d'enquête, y compris la Commission Vérité et Réconciliation, certains des policiers travaillant dans l'équipe d'enquêteurs de la Commission Harms étaient eux-mêmes impliqués dans les infractions présumées sur lesquelles ils menaient des investigations. Il n'est donc pas étonnant que la Commission Harms n'ait découvert aucune preuve de l'existence d'escadrons de la mort au sein de la police et qu'elle ait rejeté nombre des témoignages de Dirk Coetzee et d'autres personnes au prétexte qu'ils n'étaient pas corroborés, qu'ils manquaient de crédibilité et étaient dictés par des considérations personnelles (Report of the Commission of Inquiry into Certain Alleged Murders [Rapport de la Commission d'enquête sur certains meurtres présumés], septembre 1990, pp. 69-178). Les avocats spécialisés en droits humains qui, lors des auditions, représentaient les familles des personnes assassinées ou "disparues", apparemment victimes d'escadrons de la mort, se sont plaints par la suite de ce que le conseiller de la commission et les enquêteurs n'aient guère fait d'efforts pour tenter de confirmer les accusations de Dirk Coetzee et des autres "repentis", et qu'ils aient considéré chacun des faits soumis à enquête sous un angle très restreint. De fait, un grand nombre d'éléments présentés à la commission dans le but d'étayer les accusations ont été produits par les personnes représentant les victimes (cf. *WHO LIED ? A discussion of the findings of the Harms Commission of Inquiry* [QUI A MENTI ? Débat sur les conclusions de la Commission d'enquête Harms], Independent Board of Inquiry into Informal Repression (Conseil indépendant d'enquête sur la répression

informelle), Johannesburg).

21. Report on the Attorney General of Kwazulu Natal [Rapport sur le procureur général du Kwazulu-Natal], pp. 4-5 et passim.
22. Lettre du président de la Commission parlementaire sur la justice au directeur général du ministère de la Justice, datée du 6 septembre 1995.
23. Mail & Guardian du 29 septembre au 5 octobre 1995, et points de vue émanant de sources judiciaires ou officielles recueillis par Amnesty International en février 1997. En avril 1997, la Commission parlementaire sur la justice a enfin produit un rapport sur les auditions organisées en 1995, rapport contenant un certain nombre de recommandations visant à améliorer le fonctionnement des services des procureurs généraux. Les auteurs du rapport préconisaient notamment que soient régulièrement organisées des séances destinées à permettre aux procureurs généraux de mieux rendre compte de leurs actes devant le Parlement (Comité des droits humains, Human Rights Report [Rapport sur les droits humains], avril 1997, p. 8).
24. Conseil d'enquête, déclaration aux médias du 14 novembre 1996 ; cf. plus loin les autres commentaires concernant les affaires en question, ainsi que la note 9 ci-dessus et le texte auquel elle se rapporte.
25. The Star, Johannesburg, 28 novembre 1996.
26. En sa qualité de substitut du procureur de la province, M. Owen était le plus haut responsable non politique en charge de la justice pénale, des litiges civils et de l'administration des tribunaux.
27. Il semble qu'on trouve trace de préoccupations similaires dans un rapport datant de 1997 et rédigé par le Centre for Policy Studies (Centre d'études de la politique gouvernementale). Amenée à commenter ce rapport, la porte-parole du centre, Louise Stack, a évoqué l'état d'impréparation des procureurs, qu'elle a décrit comme de jeunes diplômés en droit de vingt-deux ans ne justifiant que de six mois d'expérience, accablés par la charge de travail, et s'occupant d'affaires qui, bien souvent, étaient défendues par des avocats beaucoup plus expérimentés. Louise Stack a également déclaré, en manière d'avertissement : « Le mauvais fonctionnement du système de justice pénale contribue à saper l'État de droit. Si le gouvernement est incapable d'user du monopole dont il dispose sur l'utilisation de la force en prouvant qu'il est en mesure d'assurer la sécurité de ses propres citoyens, on risque de voir la Constitution perdre tout son sens aux yeux du simple citoyen ». (The Star, Johannesburg, 25 septembre 1997).
28. Cf. notes 10 et 11 ci-dessus.
29. Le travail des services du procureur général de Pretoria s'est fondé sur les enquêtes préliminaires menées par une équipe coordonnée au niveau national, comprenant le procureur général et des enquêteurs de police locaux et étrangers. Cette équipe avait été constituée à la suite de la publication, en mars 1994, du rapport de la commission d'enquête présidée par le juge Richard Goldstone.
30. Cf. plus loin les commentaires concernant la Loi de 1992 relative aux procureurs généraux.
31. Entretien avec le procureur général Tim McNally et le substitut du procureur général Ross Stuart, réalisé par Amnesty International à Pietermaritzburg, le 24 février 1997.
32. Comité des droits humains, Special Focus on Political Violence and Justice in Kwazulu-Natal [Regard sur la violence politique et la justice au Kwazulu-Natal], Rapport sur les droits humains, mars 1997, p. 17. Sur les 12 000 victimes, environ 4 902 sont mortes entre janvier 1993 et décembre 1996. Les chiffres mensuels, annuels et cumulés proviennent de plusieurs sources dont les organisations non gouvernementales basées en Afrique du Sud, le Comité des droits humains (appelé Commission des droits de l'homme avant 1994) et l'Institut sud-africain des relations raciales

33. Entretien avec le Conseil d'enquête réalisé par Amnesty International en février 1997. Ils avaient le sentiment que le refus du procureur général d'autoriser un élargissement de l'enquête correspondait chez lui à l'idée qu'il n'y avait pas d'instigateurs des violences ni de commandos menant des actions à caractère politique. Dans son rapport provisoire daté du 6 décembre 1993, la Commission Goldstone, faisant référence à l'arrestation récente de membres de la police du Kwazulu et à des éléments de preuve connexes, déclarait que ce nouveau développement « indique qu'il est fortement probable qu'un commando composé de cinq membres de la police du Kwazulu se soit rendu coupable, entre 1992 et 1993, du meurtre de pas moins de neuf personnes, dont des dirigeants et des membres de l'ANC [...] Il est apparu, à la lumière de l'enquête de police, que les personnes soupçonnées d'appartenir au commando avaient reçu en 1986 un entraînement dispensé par la Force de défense sud-africaine dans le couloir oriental de Caprivi » (paragraphe 2.1 à 2.4).
34. Extrait des minutes du procès, pp. 1431-1432, cité dans le Rapport sur le procureur général du Kwazulu-Natal, 16 septembre 1995, p. 17. Cf. plus haut note 16.
35. Le procureur général a cependant insisté pour que l'Unité spéciale d'investigation fasse venir un témoin, Daluxolo Luthuli, qui se trouvait à l'époque à l'étranger dans le cadre d'un programme de protection des témoins, afin qu'il vienne déposer au nom de l'État contre les trois accusés. Luthuli collaborait avec l'ITU en tant que témoin éventuel de l'État dans plusieurs enquêtes concernant un certain nombre d'affaires que l'ITU espérait voir passer en jugement. En conséquence, l'ITU et le Conseil d'enquête ont fait appel de la demande du procureur général, craignant que celui-ci ne se serve du témoin lors de la détermination de la peine dans l'affaire Mbambo et que cela ne puisse nuire à sa valeur en tant que témoin de l'État par la suite, lors de « procédures pénales de la plus haute importance » qui, selon eux, pouvaient réellement permettre « de dénoncer certains réseaux de commandos et de mettre fin à leurs activités ». Le procureur général n'en a pas moins persisté dans sa demande, affirmant qu'il était « important de faire comparaître Luthuli pour réfuter le caractère politique attribué aux assassinats commis par les accusés » (Lettre du procureur général à l'ITU du 3 août 1995 ; lettre du Conseil d'enquête au procureur général du 7 août 1995 ; lettre du procureur général au Conseil d'enquête du 11 août 1995). Luthuli a déposé le 21 août 1995, sans toutefois l'effet qu'en escomptait le procureur général, car son principal témoignage est venu appuyer les dires des accusés. Par la suite, cependant, à l'occasion du procès Malan, le procureur général ne l'a pas fait citer à comparaître comme témoin à charge, en raison apparemment de certaines « contradictions » apparues dans ses propos lors du procès Mbambo, quand il avait été soumis à un contre-interrogatoire. Cf. plus loin.
36. Cité par le journal The Star, Johannesburg, du 30 août 1995.
37. Entretien avec le Conseil d'enquête réalisé par Amnesty International en février 1997.
38. Lettre du procureur général à l'Unité spéciale d'investigation datée du 24 octobre 1996. La lettre renvoyait les membres de cette unité à M. de Villiers pour toute information complémentaire.
39. Déclaration aux médias du 25 octobre 1996. La situation étant ce qu'elle était, les allégations et les soupçons ont continué d'être portés sur la place publique, soit lors des audiences de la Commission Vérité et Réconciliation, soit par les médias.
40. Le procureur général a déclaré à Amnesty International en février 1997 qu'il ne pouvait pas personnellement prendre connaissance des milliers de dossiers de police qui affluaient en l'espace d'une année. Il a précisé qu'il existait un système permettant d'attribuer les affaires aux membres du personnel à différents niveaux au sein du parquet. Il a toutefois souligné que la responsabilité globale lui incombait.
41. Lettre du procureur général à l'Unité spéciale d'investigation datée du 18 octobre 1996 ; Déclaration aux médias du procureur général du Natal (avocat Tim McNally), Dossier de la police d'Ulundi concernant un fusil-mitrailleur, 13 novembre 1996.
42. Lettre du Conseil d'enquête au procureur général, 13 novembre 1996 ; Déclaration aux médias du Conseil d'enquête, 14 novembre 1996.

43. Parmi les accusés figuraient de hauts responsables militaires et de la police, en fonction ou ayant cessé leur activité, ainsi que des dirigeants et des membres de l'IFP. Chacun des accusés devait répondre de 13 chefs de meurtre suite au massacre de KwaMakhutha en 1987, ainsi que de chefs annexes de complot avec intention d'assassiner des opposants de l'IFP (dans le cadre du projet et de la mise en œuvre par l'armée de l'Opération Marion, après que l'ex-Chief Minister du gouvernement du Kwazulu eut demandé la création d'une force paramilitaire). Certains des accusés avaient été acquittés lors d'une phase antérieure du procès.
44. État contre Peter Msane et 19 autres accusés, minutes du procès, vol. 57, p. 4384 et en de nombreux endroits du jugement.
45. Idem, par exemple pp. 4389, 4409, 4480, 4489, 4526, 4527, 4529 concernant le colonel Van den Berg.
46. Idem, par exemple pp. 4458, 4459, 4469, 4484, 4485 avec les conséquences pour l'appréciation du tribunal de la légalité de cet entraînement et les intentions des personnes entraînées.
47. Idem, par exemple pp. 4473, 4474, 4475, 4476, 4477, 4478, 4483, 4520 jusqu'à 4524, concernant l'interprétation du mot "offensive" [offensant, injurieux ou bien offensif] qui apparaît dans les documents militaires ou officiels remis au tribunal et se rapporte à l'un des sous-groupes entraînés dans le couloir de Caprivi. Le tribunal a noté que l'État n'avait produit aucun témoignage d'experts sur ce point en vue de faire pièce à l'interprétation "innocente" qu'en ont donnée les témoins de la défense.
48. Idem, pp. 4385 et 4386, par exemple, où il critique l'emploi fait par les enquêteurs de la technique informatique du "couper-coller" pour copier un extrait de la déclaration d'un témoin et le rapprocher d'un autre, bien qu'il ait jugé le résultat « sans conséquences » ; pp. 4388 et 4423, où il critique le fait de ne pas avoir procédé à une séance d'identification et s'en prend au responsable de l'Unité spéciale d'investigation, qu'il qualifie de témoin « trop suffisant ».
49. Idem, p. 4452 du jugement.
50. Cité dans le Sunday Tribune de Durban du 13 octobre 1996 et dans le journal The Independent de Londres du 12 octobre 1996.
51. Depuis sa désignation fin 1992 au poste de procureur général de la province du Natal, l'avocat McNally n'avait, avant l'affaire Malan, engagé des poursuites que dans une seule autre affaire, ainsi qu'il l'a dit aux représentants d'Amnesty International en février 1997. Les accusés du procès Malan étaient représentés par sept groupes d'avocats et 14 conseils.
52. État contre Peter Msane et 19 autres accusés, pp. 4389-4390.
53. Entretien avec les membres du Conseil d'enquête et de l'Unité spéciale d'investigation, février 1997, et entretiens ultérieurs par téléphone avec l'avocat Koenig et le lieutenant-colonel Dutton, tous deux détachés en Europe pour les Nations unies.
54. Adoptés par consensus le 7 septembre 1990 par le huitième congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Une copie de ces principes directeurs est jointe au présent rapport.
55. **179 1)** Il n'existe, dans la République sud-africaine, qu'une seule autorité nationale chargée des poursuites, dont la composition a été définie aux termes d'une loi approuvée par le Parlement, et qui comprend :
a) un National Director of Public Prosecutions (NDPP, Directeur national du ministère public), qui dirige l'autorité chargée des poursuites et qui est nommé par le président, en tant que chef de l'exécutif, et
b) des Directors of Public Prosecutions (DPP, procureurs généraux) et des prosecutors (procureurs), en application d'une loi adoptée par le Parlement.
2) L'autorité chargée des poursuites est habilitée à engager une procédure pénale au nom de l'État et à exercer toutes fonctions nécessaires relatives à l'engagement de ladite procédure.

3) La législation nationale veille à ce que les procureurs généraux

a) soient dûment qualifiés, et

b) qu'ils soient chargés des poursuites dans des juridictions spécifiques, sous réserve des dispositions prévues à l'alinéa 5.

4) La législation nationale veille à ce que l'autorité chargée des poursuites exerce ses fonctions sans crainte, sans esprit partisan et sans préjugés.

5) Le Directeur national du ministère public

a) détermine, avec le concours du ministre chargé de l'administration de la justice et après consultation des procureurs généraux, la politique à suivre en matière de poursuites, laquelle doit être respectée durant la procédure ;

b) publie des directives qui seront respectées durant la procédure ;

c) peut intervenir dans le cours de la procédure si les directives ne sont pas respectées, et

d) peut examiner le bien-fondé d'une décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre après consultation du procureur général concerné et après avoir pris connaissance, dans un délai défini par le Directeur national du ministère public, de l'argumentation :

i) de la personne accusée,

ii) du plaignant,

iii) de toute autre personne ou partie dont le Directeur national estime qu'elle a un intérêt dans l'affaire.

6) L'autorité chargée des poursuites relève en dernier ressort du ministre chargé de l'administration de la justice.

7) Tous les autres points relatifs à l'autorité chargée des poursuites doivent être définis dans le cadre du droit national.

56. Cf. "The Attorney-General: Man or Marionette" de l'avocat Chris Nicholson [aujourd'hui juge à la Cour suprême, division provinciale du Natal], 1993, p. 6, à propos des différentes modalités d'application de la Loi relative à la procédure pénale depuis 1926.

57. John Dugard, *Human Rights and the South African Legal Order* [Les droits humains et l'ordre juridique sud-africain], Princeton UP, 1978, pp. 11-12.

58. Cf. par exemple *Political Imprisonment in South Africa* [L'emprisonnement politique en Afrique du Sud], Amnesty International, 1978, index AI : PUB 81/00/78, ainsi que les auteurs cités ci-après.

59. Nicholson, *op. cit.*, pp. 7, 16 ; Dugard, *op. cit.* pp. 114-116, 254-267 ; Anthony Mathews, *Freedom, State Security and the Rule of Law* [Liberté, sécurité publique et État de droit], Sweet & Maxwell, London, 1986, pp. 96f.

60. Nicholson (*op. cit.*, pp. 15-16), qui ajoute : « Il y a beaucoup à craindre [pour eux] des révélations des escadrons de la mort qui ont sévi dans le pays et sont peut-être toujours actifs. » Un autre avocat des droits humains, Richard Spoor, a déclaré sans détour que « la Loi de 1992 relative aux procureurs généraux faisait partie d'un ensemble de lois ségrégatives adoptées en dernier recours et destinées à garantir que les autorités chargées des poursuites puissent continuer à fonctionner à l'abri de toute ingérence du nouveau gouvernement démocratique. Au nom de l'indépendance du parquet, cette loi ancrerait dans leurs fonctions jusqu'au terme de leur vie professionnelle les procureurs généraux alors en place. Dans les systèmes démocratiques, ce type d'indépendance garanti par le principe de l'inamovibilité n'est accordé qu'aux juges de haute cour. » *The Star*, Johannesburg, 17 juin 1997. Ainsi qu'il a été dit dans la première partie de ce rapport, cette vision sceptique des choses a également été exprimée à Amnesty International en février 1997 par des membres d'organisations professionnelles de juristes, y compris à propos de l'impact du projet de loi relatif à l'Autorité nationale chargée des poursuites.

61. Jeremy Sarkin et Suzie Cowen, "Attorneys-General must be accountable" [Les procureurs généraux doivent rendre des comptes], in *Mail & Guardian*, Johannesburg, 13 octobre 1995.

62. Les observations qui suivent concernent le quatrième projet ministériel du document de travail, daté du 30 juillet 1997.

63. Cf. plus haut.

64. Cf. à ce sujet les recommandations relatives à l'indépendance des poursuites formulées par Amnesty International dans le cadre de la création d'une Cour criminelle internationale (The International Criminal Court. Making the right choices - Part II Organizing the court and guaranteeing a fair trial [La Cour criminelle internationale : les bons choix – Deuxième partie : organisation de la cour et garanties pour un procès équitable], juillet 1997, pp. 21-22, index AI : IOR 40/11/97).

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, 1 Easton Street, Londres WC1X 8DJ, Royaume-Uni, sous le titre South Africa: The Criminal Justice System And The Protection Of Human Rights: The Role Of The Prosecution Service. Seule la version anglaise fait foi.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - juin 1998.

Pour toute information complémentaire veuillez vous adresser à :