



PAKISTAN - Le système judiciaire au Pakistan : Un système dysfonctionnel ?

ABSTRACT

Alors que le système judiciaire pakistanais fait l'objet d'une large contestation et que son autorité est largement compromise, il convient de revenir sur le fonctionnement de la justice dans le pays pour comprendre les tenants et aboutissants des critiques à son égard.

Auteur :

Après avoir vécu et travaillé au Pakistan, Olivier Louis reste passionné par la complexité du pays et est aujourd'hui notre Observateur référent pour le Pakistan.



Le fonctionnement du système judiciaire pakistanais, au cœur de l'actualité

Depuis quelques mois, le fonctionnement du système judiciaire est au cœur de l'actualité au Pakistan. Il fait l'objet d'une large contestation à ses deux extrémités : d'une part, à son sommet, car la décision de la Cour Suprême de disqualifier, le 18 juillet 2017, le Premier ministre Nawaz Sharif suscite de très nombreuses interrogations, d'autre part, à sa base, car la police et les tribunaux de première instance sont universellement critiqués. Le viol et l'assassinat d'une jeune fille dans la ville de Kasur le 9 janvier 2018 ont donné à ces critiques récurrentes une dimension nationale.

Avant de revenir sur ces deux points, il convient de rappeler **les grands traits du système judiciaire pakistanais**. Il est directement hérité de celui mis en place par le colonisateur britannique dans l'empire des Indes, tant dans son organisation que dans la législation applicable avec quelques innovations importantes. Son fonctionnement est généralement considéré comme défectueux.

Le système comporte **deux niveaux de juridiction**,

1. *Les juridictions supérieures*. Ce sont la Cour Suprême du Pakistan, la Cour Fédérale pour l'application de la charia, les cinq Hautes Cours des quatre provinces du Pakistan et d'Islamabad ainsi que des juridictions ad hoc pour l'Azad Cachemire et le Gilgit Baltistan qui, formellement, ne font pas partie du Pakistan. Ces cours sont des instances d'appel et de cassation. Les juges de ces juridictions sont nommés par le Président du Pakistan après une procédure complexe qui devrait assurer leur indépendance, leur compétence et leur honnêteté. Les juges des cours supérieures sont issus des juridictions inférieures ou choisis parmi les avocats les plus qualifiés des différents barreaux pakistanais.



2. *Les juridictions inférieures.* Regroupent un très grand nombre de tribunaux : les cours de district dans chaque district et un réseau touffu de tribunaux très spécialisés (affaires familiales, cours pour les mineurs, douanes, impôts, drogues, questions foncières, fiscalité, droit du travail, délits n'encourant que de courtes peines de prison etc.) avec des appellations variées (« Session judges », « Civil magistrates » etc.) présents dans toutes les agglomérations du pays. Ces juges et magistrats sont nommés par les gouvernements provinciaux sans véritable garantie de compétence et, dans la plupart des cas, avec l'accord des responsables politiques locaux du parti au pouvoir dans la région, parmi les avocats exerçant dans la province. Ils sont souvent considérés par la population comme incompetents et corrompus. Eux aussi nommés par les gouvernements provinciaux, les fonctionnaires de police sont encore plus fortement critiqués. Ils sont, eux aussi, dans la main des chefs politiques locaux et leurs pratiques apparaissent souvent bien éloignées des grands principes juridiques : refus d'enregistrer des plaintes qui pourraient gêner les notables locaux, corruption, violence et souvent torture dans les commissariats, allant parfois jusqu'à l'assassinat de suspects camouflés en tentative d'évasion ou en refus d'obtempérer, ce qu'on appelle au Pakistan des « encounters ».

« Ces juges et magistrats sont nommés par les gouvernements provinciaux sans véritable garantie de compétence. »

Les lois civiles et pénales applicables par les cours et les tribunaux sont toujours celles antérieures à l'indépendance du Pakistan (code de procédure pénale de 1908, code de procédure civile de 1918), certes maintes fois amendés mais qui constituent le fonds du droit, surtout dans un pays qui a gardé le principe britannique de la « common law ». Les tribunaux n'utilisent que l'anglais dans les procédures, ce qui achève de les éloigner de la population.

Deux innovations significatives apportées au système judiciaire traditionnel

Premièrement, *l'introduction partielle*, pendant la dictature du général Zia Ul Haq (1977/1988), de dispositions tirées de la charia et qui ont obligé à mettre en place des cours spécialisés parallèles au système traditionnel, comme la Cour Fédérale pour l'application de la Charia.

Deuxièmement, *la création de tribunaux spécifiques dédiés à la répression du terrorisme.* Elle s'est faite en deux temps. D'abord, en 1997, des cours antiterroristes (Anti Terrorist Court ou A.T.C.), ont été chargées de juger dans des délais plus brefs et avec des procédures simplifiées les crimes et délits rattachés au terrorisme. Leur champ de compétence n'a cessé de s'étendre depuis leur création dans des domaines n'ayant que peu de chose à voir avec le terrorisme. Ces cours respectent cependant les principes de la procédure pénale traditionnelle. Leur efficacité est assez douteuse, même si les décisions qu'elles rendent sont, en effet, relativement rapides. Elles paraissent particulièrement sensibles aux pressions politiques et ont été utilisées contre de nombreux hommes politiques de l'opposition du moment. Par exemple, Nawaz Sharif a été traînée devant une telle cour en octobre 1999 par le président Musharraf. Elle l'a condamné à



la détention à perpétuité, sentence commuée en exil en Arabie Saoudite. Le président Musharraf lui-même, après sa démission forcée en 2008, a été traduit devant une A.T.C. pour trahison. Son procès est pour le moment « suspendu » du fait de son départ du Pakistan pour « raisons de santé ». La Cour l'a déclaré « en fuite ». Ensuite, au début de 2016, *des cours militaires spéciales ont été instituées*. Elles se substituent aux A.T.C. pour juger des actes de terrorisme les plus graves. En effet, à la suite de l'attentat contre l'école des cadets de l'armée à Peshawar en décembre 2014, l'armée a exigé et obtenu l'adoption par le Parlement d'une révision constitutionnelle permettant la création de « Cours militaires » pour juger des crimes de terrorisme commis par des civils. Elles dérogent totalement au droit commun : juges militaires, audiences secrètes, avocat désigné par l'armée, décision finale et sans appel du chef d'état-major de l'armée. Ces cours, initialement créées pour deux ans, ont été prorogées pour deux années supplémentaires à compter du 1^{er} janvier 2017. A cette date, ces cours militaires avaient condamné 274 personnes dont 161 à mort ; 12 d'entre elles avaient déjà été exécutées et, depuis cette date, les condamnations et les exécutions se poursuivent.

« ces cours militaires avaient condamné 274 personnes dont 161 à mort ; 12 d'entre elles avaient déjà été exécutées. »

Le fonctionnement du système est, très généralement, considéré comme défectueux. La très faible qualité des juridictions inférieures conduit à des renvois d'audience et à des appels sans fin. Il faut compter entre 20 et 30 ans pour qu'un procès civil aboutisse à une décision définitive et autour de 10 ans, au moins, pour un procès pénal. Le nombre de dossiers en attente de jugement dans les différentes cours de justice et tribunaux du pays dépasse les 2 millions. Les dénis de justice sont fréquents. Par exemple, le 26 octobre 2016, la Cour Suprême a acquitté deux frères qui avaient été condamnés à mort. La sentence est arrivée trop tard, ces deux frères avaient été exécutés un an plus tôt. En novembre 2016 elle a acquitté un certain Mohamed Anar, qui venait de passer 24 ans en prison dans l'attente de son exécution et un certain Mazhar Farooq qui, lui, avait déjà passé 11 ans en prison. La conjonction des codes de procédure pénale et civile, ancien et de tradition anglaise, avec des dispositions empruntées à la charia conduit à de nombreuses aberrations. Par exemple, en application de la procédure islamique dite de la Diyya, une victime ou sa famille peuvent pardonner au coupable qui échappera ainsi à tout jugement. La conséquence inévitable est que, si le coupable est issu d'une famille riche, il achètera le pardon de sa victime ou de sa famille. Un cas célèbre de ce type a défrayé l'actualité en 2017 (affaire Shahzeb Khan/Shahruck Jatoi). Cette procédure est fréquemment utilisée dans les cas de viol, de violence contre les femmes et d'autres délits à l'intérieur des familles, assurant ainsi l'immunité du coupable et préservant « l'honneur » des familles.

« Le fonctionnement du système est, très généralement, considéré comme défectueux. »

Deux évènements majeurs de l'année écoulée et du début de cette année ont donné une vigueur nouvelle à ces critiques traditionnelles du fonctionnement de la justice : La disqualification du Premier Ministre, M. Nawaz Sharif qui conduit à s'interroger sur l'indépendance politique de la Cour Suprême et l'assassinat de la jeune Zainab à Kasur, qui illustre tragiquement les errements de la police et des autorités locales.



L'indépendance politique de la Cour Suprême ?

La Cour Suprême a décidé, en juillet 2017, de disqualifier Nawaz Sharif, Premier ministre alors en exercice disposant d'une large majorité au Parlement, et, en octobre 2017, de ne pas sanctionner Imran Khan, le principal leader de l'opposition, qui a toujours bénéficié d'une grande sympathie de l'armée. L'un et l'autre se voyaient reprocher des faits apparemment très similaires (constitution de sociétés off-shore pour l'achat d'appartements à Londres). Ces décisions posent la question de l'indépendance de la Cour Suprême vis-à-vis de ce qu'on appelle au Pakistan « l'establishment », c'est-à-dire l'armée et ses services secrets, qui disposent de puissants réseaux dans la haute administration, y compris dans le personnel judiciaire, et les différents médias.

Les précédents ne plaident pas en faveur de l'indépendance de la Cour. Celle-ci a validé tous les coups d'Etat militaires qui ont jalonné l'histoire du pays en application du principe dit de nécessité. La Cour a même autorisé certains « administrateurs en chef de la loi martiale » formule qui désigne habituellement les auteurs de coup d'Etat militaire au Pakistan, à modifier de leur propre chef la Constitution. La Cour Suprême a également validé la condamnation à mort de Zulfikar Ali Bhutto en 1979. Il a fallu attendre la fin de la présidence d'un général Musharraf très affaibli politiquement (2007/2008) pour que la Cour s'oppose vigoureusement à des décisions du chef de l'exécutif. Ainsi, à l'heure actuelle, elle est étonnamment silencieuse devant l'augmentation sensible du nombre d'enlèvements de personnalités opposées aux politiques militaires qui « disparaissent » quelques jours, quelques mois et parfois pour toujours (au Baloutchistan), enlevés par des « inconnus » jamais recherchés et qui cachent mal leur vraie identité, les agents des services secrets de l'armée.

Dans un autre ordre d'idée, rappelons qu'en octobre 2016, la Cour Suprême a ajourné, *sine die*, sous un prétexte technique, l'audience qui devait entendre l'appel d'Asia Bibi, condamnée à mort pour blasphème en 2010. Elle entame donc sa neuvième année en prison. La veille de ce report, les ulémas de la mouvance islamique avaient émis des « fatwas » menaçantes contre ceux qui auraient l'audace d'absoudre Asia Bibi.

*« ne peuvent siéger au Parlement les
personnes qui ne sont pas « véridiques et
dignes de confiance » .»*

Le raisonnement sur lequel la cour s'est appuyée pour disqualifier le Premier Ministre Nawaz Sharif pose également problème. La décision de la Cour s'appuie sur l'article 62 de la Constitution pakistanaise. Il dispose que ne peuvent siéger au Parlement (condition *sine qua non* pour être Premier ministre ou ministre, selon la Constitution) les personnes qui ne sont pas « véridiques et dignes de confiance » (*sadiq et amin* en arabe). Il ne donne pas de définition juridique de ces hautes qualités morales et ne précise pas les procédures à suivre pour constater ou contester leur violation. La Cour a simplement affirmé que Nawaz Sharif n'était pas « véridique et digne de confiance » sous un prétexte assez futile (la non-déclaration à la commission électorale du Pakistan d'une rémunération qu'il aurait dû recevoir d'une des filiales de son groupe à Dubaï et qu'il n'avait, d'ailleurs, jamais perçue). Par un tel raisonnement juridique, la Cour Suprême s'est donné le droit de mettre un terme aux carrières politiques de toutes les personnes qu'elle ne jugerait pas « *sadiq et amin* ».



Cette disposition n'avait jamais été appliquée auparavant. L'ironie de l'histoire veut que le gouvernement dirigé par le Pakistan People Party au pouvoir après la chute du Général Musharraf, avait souhaité, en 2010, abroger cette disposition, qui fait partie des mesures d'«islamisation» de la Constitution imposée par le général Zia-Ul-Haq. Nawaz Sharif et son parti, dont le soutien était nécessaire pour voter cette abrogation, s'étaient battus bec et ongles pour la maintenir, afin de satisfaire la partie la plus conservatrice de leur électorat.

Bien entendu, les juges de la Cour Suprême peuvent avoir pris cette décision en toute bonne foi, en utilisant une procédure qui leur est apparue comme la seule possible pour sanctionner un dirigeant dont la corruption leur paraissait ne pas faire de doute. Mais on voit actuellement se déployer de nombreuses manœuvres tendant à affaiblir à la fois le Pakistan People Party et le Pakistan Muslim League, le parti de Nawaz Sharif, dans leurs fiefs respectifs du Sind et du Pendjab, et il ne fait aucun doute que ces manœuvres sont l'œuvre des services secrets de l'armée (ISI) ; il est donc permis de s'interroger.

Police et justice locale dans le traitement des crimes sexuels

Le 9 janvier dernier, le corps d'une jeune fille, Zainab, âgée de 6 ou 7 ans, été retrouvé dans la ville de Kasur (300.000 habitants) située au Panjab près de la frontière avec l'Inde. Elle avait été violée et assassinée. Le lendemain, des manifestations violentes contre la police éclatèrent. Leur répression fit deux victimes parmi les manifestants. Les chaînes de télévision, les journaux et les réseaux sociaux se sont emparés de cette affaire, suscitant les déclarations, plus indignées et plus enflammées les unes que les autres. Cette affaire illustre, jusqu'à la caricature, l'impéritie de la police et des autorités locales. Elle survient dans une ville où la méfiance envers ces dernières étaient déjà au plus haut et pour de bonnes raisons. En 2015, un réseau de prédateurs sexuels avait été démantelé dans cette ville. Ces prédateurs attiraient de jeunes garçons pour des vidéos pornographiques et les vendaient soit aux parents qu'ils faisaient chanter, soit à un public, apparemment nombreux. Au moins 280 garçons auraient été concernés, et il est difficile de croire, vu le nombre de victimes et la durée de ce trafic (au moins trois ans), que la police de la ville et les services de sécurité très nombreux dans cette ville frontière n'en aient pas été informés. Des parents avaient sollicité, plusieurs fois, l'intervention de la police, en vain jusqu'à ce que le scandale devienne public et la force à agir. A ce jour, seules deux personnes ont été condamnées dans cette affaire. Les autres suspects ont été mis en liberté conditionnelle par le tribunal local et ne seront probablement jamais jugés. Encore plus grave, la jeune Zainab est la onzième victime de viol suivi de meurtre commis sur le territoire de Kasur dans les deux dernières années. Aucune arrestation n'a été faite jusqu'à maintenant, probablement parce qu'aucune enquête sérieuse n'a été ouverte. D'où la fureur de la population et l'ampleur de la mobilisation nationale. La police semble, aujourd'hui, avoir identifié deux suspects, ce qui pourrait conduire à une diminution des tensions. Mais le problème global du fonctionnement de la justice reste entier.



Un des objectifs de la Constitution pakistanaise de 1973, toujours en vigueur, était de faire du Pakistan un État de droit, avec un système judiciaire indépendant, respectant les droits des citoyens tels qu'ils sont habituellement définis dans les Constitutions ou les pratiques des pays occidentaux (*Habeas corpus*, droits de la défense, interdiction de la torture et des traitements inhumains etc.). Malheureusement, ces dispositions sont souvent restées caduques et le système judiciaire s'est trop facilement adapté à une société toujours marquée par les traditions féodales et patriarcales. De plus, les principes fondamentaux que la Constitution de 1973 avait affirmés ont été battus en brèche par les régimes militaires successifs, et la mouvance islamique dominée par une conception très intolérante de l'islam, conteste ces principes comme contraires à la charia et imposés par l'Occident ; elle ne cesse pas de se renforcer. Les quelques exemples donnés dans ce papier montrent que le système est largement dysfonctionnel, de sorte que son prestige, et son autorité, sont largement compromis.

« le système est largement dysfonctionnel, de sorte que son prestige, et son autorité, sont largement compromis. »

O. Louis