

LOUIS JOINET

*L'internationalisation
des régimes d'exception
expression d'un nouvel ordre
répressif international*

Tout ordonnancement juridique repose sur la dialectique de la règle et de l'exception. En période normale la justice ordinaire, s'appuyant sur le droit commun, assure en dernière instance la fonction répressive de l'Etat. En période de crise un état de droit, jusqu'alors mis en réserve, vient parallèlement renforcer la fonction répressive ordinaire par application de la théorie des circonstances exceptionnelles. Les garanties constitutionnelles subsistent mais sont réduites au strict minimum. Ceci, dans un cadre spatio-temporel : la législation d'exception s'applique sur tout ou partie du territoire et, en toute hypothèse, elle doit être limitée dans le temps. Au conflit armé à caractère international correspond « l'état de guerre » ; en cas de trouble interne, « l'état d'urgence » peut être prononcé.

Ce bel ordonnancement juridique, toujours enseigné dans les universités, pêche par simplisme à une époque où l'exception tend de plus en plus à devenir la règle.

L'INVERSION DE L'ÉTAT DE DROIT

La partition de la planète en deux sphères d'influence idéologique, depuis Yalta, est probablement à l'origine de cette inversion.

A la guerre chaude succède la guerre froide. Au nom de la « sécurité collective, cette unique stratégie militaire sensée, dans un monde pour partie libre et pour partie soumis au totalitarisme » (R. S. McNamara), les deux camps potentiellement belligérants, s'organisent en créant l'OTAN, le CENTO, l'OTASE... La théorie des

circonstances exceptionnelles (état de guerre, état d'urgence) n'en est pas encore profondément altérée.

Pourtant dès 1947 un premier pas avait été franchi aux Etats-Unis avec le « National Security Act » et la création de deux institutions nouvelles : le Conseil national de Sécurité et la CIA. La « chasse aux sorcières » qui suit cette période désigne pour la première fois à l'attention des organes de répression l'« ennemi de l'intérieur ».

A l'Est, il prend le nom d'« ennemi du peuple ». La détente succédant à la guerre froide, la guerre idéologique l'emporte sur la belligérance traditionnelle. D'extérieur, l'ennemi potentiel à combattre prioritairement se trouve à l'intérieur : la « troisième guerre mondiale est commencée » selon la forte formule de l'ex-Président uruguayen Bordaberry... et la théorie des circonstances exceptionnelles s'en trouve profondément modifiée. S'agissant d'une guerre totale et permanente, l'exception tend à devenir la règle. Tous les citoyens sont mobilisés et la frontière s'estompe entre civils et militaires (« toute personne physique ou morale est responsable de la sécurité nationale, dans les limites prévues par la loi », selon l'article 1^{er} de la loi brésilienne de sécurité nationale).

Tous les pays sont impliqués, qu'ils le veuillent ou non. Il n'y a plus de différence substantielle entre état de paix et état de guerre, mais les formes doivent être sauvegardées par la mise en place de garanties de substitution permettant de « banaliser » la législation d'exception.

LA BANALISATION DE L'ÉTAT D'EXCEPTION

Elle passe par le recours à d'habiles manipulations juridiques qui, toutes, tendent au même but : préserver l'image de marque au regard de l'opinion internationale. Citons les procédés généralement utilisés.

La complexification de la norme juridique

Dans son très officiel rapport aux autorités brésiliennes (14-4-1978) sur les difficultés juridiques d'un éventuel retour à la normalité de l'état de droit, le Pr Alfonso Arinos écrit : « L'ensemble des normes juridiques du droit public se présente, dans le Brésil de 1978, comme un mélange de deux Constitutions entremêlées mais dont aucune ne serait en vigueur : 17 actes institutionnels, 9 amendements constitutionnels, 104 actes complémentaires, 32 lois constitution-

nelles, 6 décrets-lois de même nature (...). » Il faut ajouter que nombre de ces textes (...) ont été indirectement abrogés ou neutralisés. Et l'auteur de conclure... que seul le recours à l'ordinateur permettrait de dresser la liste des dispositions constitutionnelles effectivement en vigueur !

L'actuelle sédimentation des normes constitutionnelles chiliennes ne permet plus de reconstituer la pyramide hiérarchique des sources du droit.

Cette complexification n'est pas due à une quelconque incompétence juridique. Outre qu'elle rend de plus en plus difficile l'exercice par les citoyens de leurs droits, elle entrave, au plan international, le travail de mise en accusation des experts.

La mise en place de garanties de substitution

Celles-ci sont créées par le pouvoir constituant à cette nuance près que pouvoir constituant et pouvoir constitué ne font qu'un. Le cas latino-américain est exemplaire de ce point de vue (1). Directement ou indirectement, le pouvoir suprême est exercé par l'autorité militaire qui, soit en droit, soit en fait, incarne les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Dans un premier temps, le Parlement est mis en vacances et les partis politiques interdits ou suspendus. Ce vide institutionnel est ensuite comblé par un « succédané parlementaire », toujours qualifié de « pouvoir législatif » bien qu'il n'émette que des avis et que ses membres soient nommés par l'Exécutif (Commission d'assistance législative en Argentine, Conseil d'Etat chilien, lui-même inspiré du Conseil d'Etat uruguayen).

Lorsque la situation est assainie ce processus peut aboutir au rétablissement d'un pseudo-régime parlementaire bipartite, avec une opposition tolérée parce que condamnée, par la loi électorale, à être toujours minoritaire.

— *Le pouvoir judiciaire* est progressivement dessaisi au profit de la justice militaire tandis que la justice ordinaire est tenue en laisse par le procédé de l'« inamovibilité relative ».

L'inamovibilité est certes proclamée mais elle ne s'acquiert qu'après une période probatoire de quatre ans (Uruguay) au terme de laquelle les magistrats peuvent être destitués par décision non

(1) Cf. J.-P. CLERC et L. JOINET, *Amérique latine. La militarisation des institutions*, *Pouvoirs*, 1977, I.

motivée. Autre procédé : la suspension, en Argentine, de tous les magistrats de cassation et d'appel qui, dans un deuxième temps, sont réintégrés — ou non — par mesure individuelle.

Quant au pouvoir exécutif, il s'identifie au pouvoir militaire, en Afrique, comme en Amérique latine.

Le recours à l'état d'exception permanent et élargi

Dans sa manifestation brutale, cette technique prend la forme pure et simple de la proclamation de l'état de siège élargi, c'est-à-dire produisant les effets juridiques de l'état de guerre (Chili, 1973), la crise interne étant assimilée à un conflit armé traditionnel.

Autre forme : la pérennisation de l'état d'urgence. A Brunei, celui-ci est en vigueur depuis 1962 tandis qu'au Paraguay l'état de siège proclamé par le Président Stroessner lors de sa prise du pouvoir en 1954 est constamment renouvelé depuis cette date tous les quatre-vingt-dix jours.

Une forme moins apparente consiste à réformer la législation des circonstances exceptionnelles en introduisant de multiples degrés qui, de l'état de guerre à l'état d'urgence en passant par l'état de siège ordinaire, l'état de siège de défense interne, l'état d'urgence... permet, aux yeux de l'opinion internationale, de proclamer la levée d'un état d'exception tout en le rétablissant sous une autre forme comme ce fut le cas au Chili en 1974 (2).

Mais la véritable banalisation emprunte une voie désormais classique : formellement les principes démocratiques sont constitutionnellement affirmés puis violés par des lois spéciales, dites de sécurité nationale, qui produisent les mêmes effets juridiques qu'un état d'exception, sans avoir à le proclamer, ce qui permet de minimiser d'éventuelles réactions internationales.

Dans la plupart des pays d'Asie — comme en Amérique latine — les garanties constitutionnelles sont systématiquement réduites par des textes dérogatoires conférant de larges pouvoirs à l'Exécutif sous prétexte de sauvegarder la sécurité intérieure.

Faisant le point de la situation dans son rapport 1975-1976, Amnesty International indiquait qu'en République de Corée et aux Philippines, des décrets présidentiels ont en fait supprimé les sauvegardes constitutionnelles. *Idem*, à cette date, en Inde, au Pakistan, en Malaisie, à Singapour par le biais de lois sur la détention préventive, ou d'ordonnances sur la sécurité interne. Triste retour de l'his-

(2) Notre article in *Le Monde* du 29-30 septembre 1974.

toire : Amnesty précise que « dans tous les pays d'Asie qui se sont trouvés sous la domination britannique, des dispositions législatives fondées sur celles de la période coloniale, et permettant la détention préventive sans mise en jugement, ont été adoptées » !

Sous toutes les latitudes, ces législations d'exception à caractère permanent ont un trait commun : l'imprécision de la qualification juridique des faits ineliminés.

Deux exemples se passent de commentaires :

- L'article 3, § 2, de la loi brésilienne de sécurité nationale définit la guerre psychologique adverse, par « l'emploi de la propagande, de la contre-propagande et d'actions sur les plans politique, économique, psychosocial et militaire dans le but d'influencer ou de susciter des opinions, des *émotions*, des *attitudes* et des comportements de groupes étrangers, ennemis, neutres ou amis, opposés à la poursuite des objectifs nationaux ».
- La loi soviétique du 23 décembre 1966 réprime notamment « la diffusion *sous forme orale* d'assertions sciemment mensongères dénigrant le régime politique et social soviétique (...) ».

Dans les deux cas le délit d'opinion est institutionnalisé afin de rendre difficile la différence entre « opposition » et « action subversive ». Au Brésil, lorsque l'opportunité l'exige, une interprétation large permet de faire application des normes précitées à tel ou tel cas afin de dessaisir la juridiction de droit commun au profit de la juridiction militaire.

L'apparition de juridictions d'exceptions permanentes

L'exemple nous vient, cette fois, de France avec la création de la Cour de Sûreté de l'Etat qui permet, à tout moment, de recourir à une procédure d'exception, sans qu'il soit nécessaire de proclamer un quelconque état d'urgence. Ce produit typiquement français gangrène progressivement l'Afrique francophone : la Côte-d'Ivoire et le Bénin l'ont adopté.

LA BANALISATION DU STATUT D'OPPOSANT OU DE PRISONNIER POLITIQUE

L'objectif est de gommer l'étiquette « politique » afin de supprimer ou atténuer les garanties généralement attachées à ce statut.

Rappelons, pour mémoire, que le terrorisme, qualifié de « banditisme » par la loi soviétique du 25 juillet 1962, est de plus en plus

assimilé à un crime de droit commun. La récente convention européenne sur l'extradition s'inscrit dans le droit fil de cette évolution.

Plus pernicieuse est l'apparition du concept de « délinquant social », l'opposition politique, violente ou non, étant assimilée à une déviance ou une inadaptation.

En URSS, le hooliganisme « c'est-à-dire des actes intentionnels portant une grave atteinte à l'ordre public et exprimant un mépris évident de la société » est réprimé par la loi du 17 août 1966 et classé dans la catégorie des infractions à la sécurité publique. On notera que, dans les textes concernant la sécurité de l'Etat et l'ordre public, il est fréquemment fait référence à des atteintes « au régime politique et *social* soviétique ».

Lors d'une récente demande d'extradition soumise à la Chambre d'accusation de Paris le représentant du ministère public a, pour la première fois en France, à notre connaissance, qualifié de « délinquant social » un citoyen allemand revendiqué par la RFA, évitant ainsi d'avoir à qualifier de délinquant de droit commun un militant manifestement guidé par des mobiles politiques. L'extradition a, en conséquence, été accordée.

Cette banalisation particulièrement pernicieuse de la répression politique a été théorisée, en 1976, en Uruguay, par les auteurs d'un « projet de loi sur l'état dangereux ». Ce projet qui a été, au moins provisoirement, écarté tendait à substituer à la législation d'exception en vigueur de simples mesures de sûreté visant à prévenir et non à réprimer. La justice ordinaire devait être de nouveau compétente, et n'être saisie que dans des cas limitativement prévus tandis que le droit à un juste procès devait être garanti.

Une lecture rapide de ce projet pouvait donner l'impression que les autorités uruguayennes amorçaient un réel retour à la démocratie. Simple impression. La lecture attentive du texte montre, à l'évidence, qu'il n'en est rien. L'opposant politique n'est plus même assimilé à un délinquant mais à un « inadapté social » qui, selon l'exposé des motifs, « est en droit d'exiger que tout soit mis en œuvre afin qu'il puisse reprendre sa place dans la société » ! Le retour à la justice ordinaire est purement fictif puisqu'un seul juge est compétent sur tout le territoire national, ce qui revient à instituer une nouvelle juridiction d'exception. Les « strictes limites » dans lesquelles il peut être saisi sont particulièrement imprécises : peuvent notamment être déférés devant ce juge social nouvelle manière ceux qui auront fréquenté, ou aidé à fréquenter, des opposants politiques ou qui, « sans avoir commis de délit risquent d'affaiblir la confiance du public, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, dans la restau-

ration des valeurs nationales que défend l'Etat ». Quant aux garanties attachées à un « juste procès », elles rappellent étrangement celles des conseils de guerre : une procédure d'urgence est expressément prévue, selon laquelle le dossier de poursuites doit être constitué dans les quinze jours, l'instruction terminée en vingt jours et la sentence prononcée au terme d'un ultime délai de dix jours. Tel un juge des enfants, ce « juge national » peut modifier sa décision à tout moment au vu d'une enquête de personnalité et... après avis de l'Institut de Criminologie.

Cette substitution de la norme scientifique ou médicale à la norme juridique peut être mise en corrélation avec la pratique des internements psychiatriques en URSS. Sous prétexte de la « récupération sociale » du sujet, une circulaire de 1961 sur l'hospitalisation immédiate permet l'internement d'office (3). En matière politique, cette voie civile est le plus souvent abandonnée au profit de la voie pénale : le suspect est arrêté par la police politique, généralement pour « activités antisoviétiques » et un diagnostic est demandé, dans la plupart des cas, au très officiel Institut Serbsky de Psychiatrie légale de Moscou. Statuant à huis clos, le tribunal se contente habituellement d'approuver les recommandations de l'Institut. Le cas du patient est réexaminé dans les six mois afin d'apprécier sa réinsertion. En d'autres termes, pour être réinséré ou guéri, l'« inadapté social » uruguayen comme le « malade soviétique » doivent renoncer à leurs convictions politiques.

DU GÉNOCIDE PHYSIQUE AU GÉNOCIDE JURIDIQUE

Outre que le nombre de réfugiés politiques est en constante progression (11 millions dans le monde, dont 4 millions d'Africains), on assiste à la mise en place d'une véritable stratégie de l'exil visant à exclure du territoire national les opposants. Elle emprunte le plus souvent la forme du bannissement en violation de l'article 9 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme qui consacre l'une des plus anciennes règles de droit : l'interdiction, pour un Etat, de bannir ses nationaux. Cet article est soit directement violé, soit contourné en présentant comme une mesure libérale la libération de prisonniers politiques qui, en réalité, sont bannis.

Le bannissement direct est expressément prévu par de nombreuses législations d'exception comme à Singapour. Au Brésil,

(3) Amnesty International, *Rapport sur la torture*, Ed. Gallimard, 1973.

l'Acte institutionnel n° 13 autorisait le Président de la République à prononcer le bannissement d'un citoyen, le conjoint étant réputé être en situation de veuvage — d'où d'expression de « génocide juridique ». Autre forme : le refus de délivrer des documents d'identité, ou la délivrance d'un passeport limité à la seule sortie du pays sans droit de retour, ou encore la déchéance de la nationalité.

Ces pratiques ternissent l'image de marque internationale. Elles sont de plus en plus délaissées au profit d'un habile amalgame entre la mesure apparemment libérale que constitue toute libération de prisonniers politiques et la mesure arbitraire qu'implique, en réalité, leur expulsion forcée, c'est-à-dire le bannissement de nationaux. Il s'agit d'une véritable manipulation de l'opinion internationale. Citons, lancé en décembre 1974 par le général Benavides, ministre chilien de l'Intérieur, l'appel solennel « aux Nations Unies, aux nations démocratiques ainsi qu'au Vatican » pour qu'ils contribuent à l'accueil des prisonniers politiques en instance de libération. La manipulation est exemplaire, elle vise :

- par ce qu'il faut bien appeler un chantage, à inverser les rôles, en faisant appel à des Gouvernements démocratiques pour qu'ils acceptent d'accueillir des « libérables », afin, en cas de réticence, de les rendre indirectement responsables du maintien en détention de personnes arbitrairement détenues le plus souvent pour délit d'opinion ;
- par un artifice juridique, à faire cautionner par les organisations internationales les Etats ou les Eglises une politique massive de bannissement en les rendant complices, par aide et assistance, de la violation de l'article 9 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme.

Cette manipulation devient imposture lorsqu'elle se combine avec un échange de prisonniers politiques. Car soutenir que la libération de Corvolan, secrétaire général du Parti communiste chilien — en réalité l'échange Boukowski-Corvolan — « est une grande victoire des masses populaires » relève bien de l'imposture. Fruit de la diplomatie secrète, elle est la transposition pure et simple, dans le droit humanitaire, des pratiques en usage dans le monde de l'espionnage. Les Etats-Unis et l'URSS ne viennent-ils pas d'échanger un espion soviétique contre des dissidents également soviétiques, les assimilant ainsi à des espions.

Cette pratique comporte un grave danger. Elle contient en germe une procédure d'autorégulation des totalitarismes : je réprime en toute liberté, tu réprimes à ta guise, et, périodiquement, nous

échangerons nos réprimés ! A quand la Bourse mondiale d'échange des prisonniers politiques, avec ses cours ? (un espion vaut cinq dissidents !).

LA COOPÉRATION TECHNOCRATIQUE
ET LA RÉPRESSION INTERNATIONALE

Cet aspect méconnu du nouvel ordre répressif international mériterait de longs développements. Il est un fait qu'avec l'intensification des échanges internationaux entre experts ceux-ci finissent par nouer des relations qui, de professionnelles, deviennent personnelles. De colloques en congrès, on échange des informations, on élabore des stratégies et, en cas de nécessité... on se téléphone plutôt que d'avoir recours à la voie diplomatique. Insensiblement se met en place un réseau technocratique de maintien de l'ordre public international sans contrôle démocratique, au nom de l'efficacité de la lutte contre un « danger commun ».

Le vieux rêve de l'unification internationale du droit pénal deviendrait-il réalité ? Ce n'est déjà plus une utopie. Ce rêve doit être vigoureusement combattu, l'expérience montrant que le risque est grand de voir cette unification s'opérer quasi systématiquement par le haut, c'est-à-dire par toujours plus de répression.