



Philippines

PHI08 – Leila de Lima

***Décision adoptée à l'unanimité par le Conseil directeur de l'UIP
à sa 200^{ème} session (Dhaka, 5 avril 2017)***

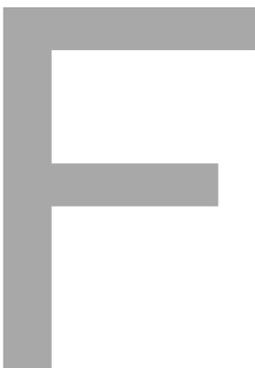
Le Conseil directeur de l'Union interparlementaire,

saisi du cas de Mme Leila de Lima, sénatrice (Philippines), examiné par le Comité des droits de l'homme des parlementaires au titre de sa Procédure d'examen et de traitement des plaintes (Annexe I des Règles et pratiques révisées du Comité),

considérant la lettre du 23 janvier 2017 du Président du Sénat et les informations communiquées par ce dernier lors de l'audition avec le Comité le 3 avril 2017,

compte tenu des éléments suivants versés au dossier :

- Mme de Lima a occupé la fonction de Présidente de la Commission philippine des droits de l'homme de mai 2008 à juin 2010 avant d'être nommée Ministre de la justice. Elle a démissionné en octobre 2015 pour se consacrer à sa candidature au Sénat philippin aux élections législatives de mai 2016 et a remporté l'élection ;
- La sénatrice de Lima a combattu toute sa vie les exécutions extrajudiciaires. En mars 2009, alors qu'elle était Présidente de la Commission des droits de l'homme, elle a dirigé une série d'enquêtes sur un certain nombre d'exécutions extrajudiciaires qui auraient été commises par le dénommé « Escadron de la mort de Davao » dans la municipalité de Davao, dont le maire était alors l'actuel Président Duterte. D'après le plaignant, le maire d'alors lui-même, devenu le Président des Philippines, aurait été derrière cet escadron. L'enquête a semé la discorde entre la sénatrice et le futur Président du pays ;
- Le 13 juillet 2016, la sénatrice de Lima, en sa qualité de Présidente de la Commission de la justice et des droits de l'homme, a déposé la proposition de *Résolution sénatoriale N° 9* relative à l'ouverture d'une enquête sur les exécutions sommaires qui auraient été perpétrées contre des milliers de consommateurs et de revendeurs de drogue présumés depuis l'entrée en fonctions du Président Duterte en juin 2016 et le lancement par celui-ci de sa guerre contre la drogue ;
- Les auditions publiques tenues dans le cadre de l'enquête ont débuté le 22 août 2016 et ont été marquées par le témoignage spontané d'un ancien tueur à gages et membre de l'escadron de la mort, M. Edgar Matobato, qui avait accusé le Président Duterte d'être impliqué dans certaines des exécutions extrajudiciaires perpétrées à Davao. D'après le Président du Sénat, l'audition de M. Matobato a toutefois fait apparaître plusieurs incohérences dans son témoignage ;
- Le Président du Sénat a déclaré que plusieurs observations faites par d'autres sénateurs faisaient ressortir que la sénatrice de Lima avait tendance à conduire l'audition d'une manière qui était loin de répondre aux critères d'objectivité et de neutralité attendus d'un arbitre impartial. Par conséquent, le 19 septembre 2016, le Sénat a approuvé une motion tendant à ce que la présidence et les sièges de la Commission de la justice et des droits de l'homme soient déclarés vacants. D'après le Président du Sénat, cela avait été fait dans le strict respect



du Règlement intérieur, de telles décisions s'inscrivant normalement dans le cadre du processus politique, et ne visait en aucun cas à discréditer son enquête. Le plaignant affirme néanmoins que le Sénat a évincé la sénatrice de Lima de la présidence apparemment à titre de représailles à la suite de son enquête ;

- D'après le plaignant, à la suite de l'éviction de la sénatrice de Lima, la Commission a adopté son rapport (dit « rapport Gordon » en référence au nom du nouveau président de la Commission d'enquête) de manière irrégulière puisqu'aucune réunion n'avait été convoquée pour examiner le projet de rapport. La sénatrice de Lima a produit en décembre 2016 un « rapport dissident » parce qu'elle estimait que l'enquête laissait à désirer sur plusieurs points, en particulier la Commission d'enquête avait refusé que les témoins d'exécutions extrajudiciaires soient entendus par la Commission des droits de l'homme, l'enquête avait été close prématurément et les témoignages de M. Matobato, entre autres, n'avaient pas été dûment pris en compte. La sénatrice de Lima a déclaré : « du fait de la clôture prématurée et soudaine de l'enquête du Sénat, aucune collecte ni évaluation globale et approfondie des éléments de preuve n'a été entreprise par la Commission de la justice et des droits de l'homme. En fait, l'enquête était une quasi-imposture et ne visait qu'à décharger le Président de toute responsabilité dans sa conduite des affaires nationales ;
- Le plaignant affirme que les préoccupations de la sénatrice de Lima au sujet des exécutions extrajudiciaires sont dûment documentées et renvoient à un certain nombre de rapports, notamment un rapport de Human Rights Watch de mars 2017, intitulé « *Licence to Kill: Philippine Police Killings in Duterte's War on Drugs* », selon lequel la « guerre contre la drogue » du Président Duterte avait entraîné une campagne d'exécutions illégales perpétrées par des agents de la Police nationale philippine (PNP) et des « vigilantes » non identifiés qui s'était soldée par la mort de plus de 7 000 consommateurs et revendeurs de drogue présumés depuis le 1^{er} juillet 2016. En outre, d'après ce rapport, le fait que le Président Duterte a publiquement approuvé cette campagne l'implique ainsi que d'autres hauts fonctionnaires dans des cas possibles d'incitation à la violence et au meurtre et engage sa responsabilité à raison de crimes contre l'humanité ». Le rapport révèle le caractère mensonger des rapports officiels de la police qui invoque systématiquement la légitime défense pour justifier les exécutions illégales. En réalité, la police procède de façon régulière à l'exécution extrajudiciaire de consommateurs et de trafiquants de drogue présumés, puis dissimule ses crimes. Dans plusieurs cas sur lesquels Human Rights Watch a enquêté, des suspects placés en garde à vue ont par la suite été retrouvés morts et qualifiés par la police de « cadavres retrouvés », jetant un doute sur les affirmations du gouvernement selon lesquelles la plupart de ces exécutions avaient été commises par des « vigilantes » ou des gangs de trafiquants de drogue rivaux. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a conclu, le 7 octobre 2016, à l'issue de l'examen de la mise en œuvre par les Philippines des dispositions du Pacte international correspondant : « [il] est très préoccupant que des déclarations de hauts fonctionnaires dans le contexte de la « guerre contre la drogue » puissent être considérées comme un encouragement et une légitimation de la violence à l'égard des usagers de drogues, notamment sous la forme d'exécutions extrajudiciaires » et a observé que : « le nombre de ces exécutions touchant des individus suspects de consommation de drogues a considérablement augmenté ces derniers mois [...] » ;
- Le plaignant se réfère également à un autre rapport de Human Rights Watch de 2009, intitulé « *You Can Die Any Time: Death Squad Killings in Mindanao* ». Ce

rapport rend compte en détail de la participation d'agents de police et de fonctionnaires territoriaux à des escadrons de la mort à Davao lorsque le Président Duterte était maire de cette ville. De plus, un rapport de Human Rights Watch de 2014, intitulé « *One Shot to the Head: Death Squad Killings in Tagum City, Philippines* » documente la participation d'agents de police à ce qui ressemble à un calque de la politique d'exécutions extrajudiciaires mise en œuvre dans une ville voisine, Davao. Le Président du Sénat souligne que, le 29 mars 2012, le Bureau du Médiateur a sanctionné 21 responsables de la Police philippine nationale pour la vague d'assassinats commis à Davao ces dernières années, attribuée au présumé « escadron de la mort de Davao ». Le Bureau du Médiateur a clos son enquête sur une plainte qui avait été déposée contre le Président Duterte pour sa participation présumée aux « assassinats imputés ou imputables à l'escadron de la mort de Davao » lorsqu'il était maire de cette ville, étant donné qu'aucun élément de preuve ne permettait d'étayer sa participation et celle des fonctionnaires locaux. D'après le Président du Sénat, dans le système philippin, il existe d'autres organismes publics mieux à même que le Sénat de déterminer si « la police et les unités gouvernementales locales sont impliquées dans des assassinats » ;

- Le 11 août 2016, soit près d'un mois après que la sénatrice de Lima a présenté une résolution tendant à ce qu'une enquête soit menée, le Président Duterte a déclaré à propos de l'intéressée dans une interview accordée à un media de Davao: « Tôt ou tard, je la démolirai en public ». Cette interview à Davao a été suivie par pas moins de 22 déclarations publiques à la date du 28 novembre 2016, dans lesquelles le Président Duterte a systématiquement invectivé la sénatrice de Lima et porté des accusations à son encontre. Le Président Duterte a fait état publiquement et de manière répétée de la culpabilité de la sénatrice de Lima et de sa participation présumée au trafic de stupéfiants dans le pays lorsqu'elle était Ministre de la justice sous le gouvernement précédent, et l'aurait exhorté à démissionner, en disant : « Si j'étais la sénatrice de Lima, je me pendrai ». Le plaignant affirme également que le Président Duterte a déclaré que des plaintes seraient déposées contre la sénatrice de Lima et qu'elle finirait en prison et que les remarques de ce dernier montraient qu'il en voulait à la sénatrice de Lima depuis longtemps. Le Président du Sénat a fait remarquer que chacun bénéficie de la liberté d'expression aux Philippines et que la sénatrice de Lima a elle-même formulé des critiques acerbes à l'endroit du Président Duterte, le traitant notamment de « tueur en série psychopathe » ;
- D'après le plaignant, faisant écho aux actes et aux paroles du président, le Président de la Chambre des représentants, Pantaleon Alvarez, a présenté, le 19 août 2016, la *Résolution N° 105* tendant à ce qu'une enquête soit ouverte sur la prolifération des syndicats de la drogue à la prison nationale de Bilibid lorsque la sénatrice de Lima était Ministre de la justice. Peu de temps après, cette enquête a été menée par la Chambre des représentants, par l'intermédiaire de sa Commission de la justice. Au mépris radical des règles relatives aux auditions à la Chambre des représentants et en violation de celles-ci, c'est le Ministre de la justice, Vitaliano N. Aguirre II qui a présenté les témoins à comparaître et dirigé leur interrogatoire. M. Aguirre, avec son équipe de procureurs, a mené non seulement l'audition des témoins, mais également toute l'enquête de la Chambre jusqu'à son achèvement. Les témoignages de douzaines de détenus de la prison nationale de Bilibid ont qualifié la sénatrice de Lima de « protectrice » des syndicats de la drogue et la principale protagoniste du commerce de la drogue dans la prison. Le Ministre Aguirre ne s'est pas contenté de jouer un rôle prédominant dans l'enquête de la Chambre, mais il a porté des accusations contre la sénatrice de Lima et tenu des propos insultants à son égard à plusieurs reprises devant des journalistes ;

- La sénatrice de Lima a nié toute implication dans le trafic de drogue à la prison nationale de Bilibid et souligne que c'est elle qui s'est saisie de ce problème, notamment lorsque le 15 décembre 2014, pendant une descente surprise à la prison, les autorités ont découvert le « traitement de faveur » réservé à certains détenus très connus et barons de la drogue. La police a également trouvé des stupéfiants à l'intérieur des cellules. La sénatrice de Lima, alors Ministre de la justice, a ordonné l'inspection et était présente pendant la descente. Il apparaît que lorsqu'elle était Ministre de la justice, ses services ont procédé à plus de 30 inspections surprises à la prison nationale de Bilibid dans le cadre de l'initiative dénommée « Oplan Galugad » ;
- Le 20 septembre 2016, la Commission de la justice de la Chambre des représentants a entamé ses auditions concernant la *Résolution N° 105* ; la sénatrice de Lima aurait refusé d'y participer, affirmant qu'elles relevaient d'une « parodie d'enquête » qui visait à la discréditer parce qu'elle s'opposait au Président Duterte. D'après le plaignant, ceux qui ont déclaré que la sénatrice de Lima avait reçu de l'argent de la drogue pour financer sa campagne électorale avaient subi des pressions ou reçu de l'argent pour présenter de faux témoignages contre elle. Un de ces témoins était M. Ronnie Dayan, ancien chauffeur de la sénatrice de Lima. Une plainte pour comportement contraire à la déontologie aurait été déposée devant la Commission sénatoriale de la déontologie et des privilèges contre la sénatrice de Lima, le 12 décembre 2016, à la suite de l'enquête menée par la Chambre en application de la *Résolution N° 105* ;
- Le 21 novembre 2016, l'équipe de procureurs du Ministère de la justice a adressé une citation à comparaître à la sénatrice de Lima au sujet des affaires suivantes : i) NPS No. XVI-INV-16J-00313 : Volunteers against Crime and Corruption (VACC), représentés par Dante Jimenez, contre sénatrice de Lima et consorts ; ii) NPS XVI-INV-16J-00315 : Reynaldo Esmeralda and Ruel Lasala contre sénatrice de Lima et consorts ; iii) NPS XVI-INV-16K-00331 : Jaybee Nino Sebastian, représenté par son épouse, Mme Roxanne Sebastian, contre sénatrice de Lima et consorts ; et iv) NPS XVI-INV-16-K-00336 : Bureau national d'enquête (NBI) contre sénatrice de Lima et consorts ;
- Le 2 décembre 2016, la sénatrice de Lima a présenté une motion d'ensemble affirmant que l'enquête sur ces affaires relevait de l'autorité exclusive et de la seule compétence du Bureau du Médiateur et que, compte tenu de la partialité, du parti pris et de l'absence d'objectivité du Ministre de la justice et de l'équipe de procureurs dans ces affaires, les fonctionnaires concernés devraient se borner à les renvoyer au Bureau du Médiateur ;
- Le 9 décembre 2016, une audience a été tenue sur la motion d'ensemble. Le 12 décembre 2016, la sénatrice de Lima a communiqué sa réponse aux observations/objections du procureur Eduardo Bringas qui représentait les plaignants VACC (I.S. No. INV-16J- 00313), en même temps qu'une demande tendant à ce que soient tout d'abord réglés les cas en suspens et de reporter toute autre procédure. Le 21 décembre 2016, toutefois, l'équipe de procureurs du Ministère de la justice a déclaré que l'affaire avait été « soumise pour règlement et que tous les cas en suspens seraient réglés au moment de l'examen au fond de l'affaire dans une seule résolution » ;
- Le conseil de la sénatrice de Lima a demandé oralement un réexamen, ce qui lui a été refusé verbalement. Lorsque le conseil a demandé si une décision serait rendue par écrit, l'équipe de procureurs du Ministère de la justice a déclaré qu'ils n'en voyaient pas la nécessité et qu'ils se borneraient à régler tous les cas pendants. Compte tenu de l'abus caractérisé du pouvoir

discrétionnaire équivalant à un manque de compétence ou à un dépassement de compétence du fait de l'absence manifeste de pouvoir d'enquête, de parti pris institutionnel, de partialité évidente et de la précipitation avec laquelle l'équipe de procureurs compétente a mené l'enquête préliminaire sur les quatre cas susmentionnés, la sénatrice de Lima a déposé une demande d'interdiction et d'ordonnance de *certiorari* auprès de la Cour d'appel en vertu de l'article 65 du Règlement de la Cour ;

- Le 17 février 2017, trois plaintes pour trafic de drogue ont été déposées contre la sénatrice de Lima devant le Tribunal régional d'instance de Muntinlupa. Ces plaintes étaient fondées sur les constatations et conclusions de l'équipe de procureurs figurant dans une résolution conjointe datée du 14 février 2017. La sénatrice de Lima, M. Rafael Ragos et M. Ronnie Dayan étaient accusés de trafic de drogue, infraction punissable par l'article 5, lu conjointement avec l'article 3 (jj), l'article 26 (b) et l'article 28 de la loi républicaine N° 9165 (loi d'ensemble de 2002 sur les drogues dangereuses) et leurs dossiers ont été renvoyés à la chambre 204 présidée par la juge Juanita Guerrero. Le 20 février 2017, la sénatrice de Lima a immédiatement présenté une demande d'annulation, essentiellement au motif que le tribunal n'avait pas compétence pour connaître des infractions qui lui étaient reprochées, que l'équipe de procureurs du Ministère de la justice n'était pas habilitée à porter plainte, que ces plaintes concernaient plus d'une infraction, et que les allégations et la description des faits, à la fois dans la plainte et dans la résolution, étaient étrangères au corps du délit de violation de la loi susmentionnée. Dans cette même motion, la sénatrice de Lima a aussi consigné certaines de ses observations, affirmant notamment que les éléments de preuve disponibles ne justifiaient la saisine des tribunaux. La motion d'annulation devait être examinée le 24 février 2017 mais l'équipe a demandé le report de l'audience au 3 mars 2017 ;
- Le 23 février 2017, le juge a émis l'ordonnance contestée sur la base de laquelle le mandat d'arrêt, daté du même jour, a été délivré. D'après le plaignant, le juge avait peut-être agi de façon précipitée et avec un intérêt inhabituel étant donné que la demande d'annulation n'avait pas encore été examinée et que le juge n'aurait pas eu le temps d'en déterminer la cause probable compte tenu de la documentation volumineuse soumise par le parquet, de même que par la sénatrice de Lima pour sa motion ;
- Le 24 février 2017, le mandat d'arrêt en question a été délivré à la sénatrice de Lima par des fonctionnaires du CIDG. Elle est actuellement incarcérée dans le centre de détention provisoire de la PNP à Camp Crame (Quezon City), conformément à l'ordonnance de placement en détention rendue par le juge chargé de l'affaire. Plus tard le même jour, pendant l'audience prévue pour examiner la motion de report présentée par l'équipe de procureurs du Ministère de la justice, le juge a validé le mandat d'arrêt sans avoir d'abord statué sur la motion d'annulation présentée par la requérante en prétendant, selon le plaignant, qu'elle devait d'abord être investie de la *compétence ratione personae* en ce qui concerne la sénatrice avant de pouvoir statuer sur la motion d'annulation de cette dernière. La sénatrice de Lima a contesté cette décision devant la Cour d'appel puis devant la Cour suprême où l'affaire est pendante,

considérant que la sénatrice est accusée d'une infraction qui n'ouvre pas droit à une libération sous caution et encourt une peine d'emprisonnement allant de 12 ans à la réclusion criminelle à perpétuité ; que d'après la Constitution les législateurs ne bénéficient d'une immunité d'arrestation que pour les infractions punissables d'une peine inférieure à six ans d'emprisonnement,

considérant que le Président du Sénat affirme que la justice suit son cours et que non seulement d'anciens condamnés mais aussi deux anciens membres du Bureau national d'enquête ont accusé la sénatrice de Lima de trafic de drogue. Il suit sa situation de très près et le Secrétaire général du Sénat ainsi que le responsable de la sécurité au Sénat lui ont rendu visite. Le Président du Sénat veille à sa sécurité et a l'intention de lui rendre visite dès que possible. En réponse au Comité des droits de l'homme des parlementaires qui a proposé d'effectuer une visite aux Philippines en relation avec le cas de la sénatrice de Lima, il a également déclaré qu'il serait plus que ravi d'accueillir une telle visite,

considérant que, d'après le plaignant, la campagne de dénigrement, qui inclut des menaces de rendre publique une prétendue vidéo sexuelle impliquant la sénatrice de Lima et M. Dayan ainsi que des actes d'intimidation et des accusations contre la sénatrice, fait partie d'une tentative pour éviter que soient établies les responsabilités à raison des très nombreuses victimes de la guerre illicite contre la drogue menée par le Président Duterte. Au cours de l'enquête parlementaire, l'adresse et le numéro de téléphone portable de la sénatrice de Lima ont été rendus publics, en violation flagrante de ses droits. La sénatrice de Lima a été harcelée, notamment au moyen de près de 2 000 textos menaçants, agressifs et orduriers. Avant son arrestation, la sénatrice a révélé que sa sécurité était de plus en plus menacée et qu'elle faisait notamment l'objet d'un « contrôle intensif », y compris d'une surveillance électronique et physique par des agents de sécurité,

ayant à l'esprit que les Philippines ont ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et sont donc tenues de respecter le droit à un procès équitable,

1. *remercie* le Président du Sénat de sa coopération et des informations qu'il a communiquées ;
2. *est profondément préoccupé* par l'arrestation et la détention de la sénatrice de Lima ainsi que par les accusations portés contre elle ; *ne comprend pas* la logique de ces accusations puisque c'est la sénatrice de Lima elle-même qui s'est dressée contre le trafic de drogue présumé à la prison nationale de Bilibid ; *considère*, compte tenu également du moment auquel ces accusations ont été portées, qui coïncide avec l'ouverture de son enquête au Sénat et avec des déclarations publiques qu'auraient faites le Président Duterte et le Ministre de la justice, qu'il y a des raisons sérieuses de croire que l'intéressée est visée en raison des critiques qu'elle a ouvertement formulées contre les politiques gouvernementales actuelles en raison de leurs incidences sur les droits de l'homme aux Philippines ;
3. *est profondément préoccupé* à cet égard par le fait que les déclarations du Président Duterte et du Ministre de la justice bafouent le principe de la présomption d'innocence, en présentant la sénatrice de Lima comme coupable avant même que des procédures judiciaires aient été engagées contre elle ; *considère* que ces déclarations, avant tout celles du Chef de l'Etat, ont nécessairement beaucoup de poids et risquent d'influer négativement sur le cours des actions pénales ;
4. *est également préoccupé* par le fait que la procédure d'examen de la teneur des accusations suit apparemment son cours alors que des questions préliminaires importantes ne sont pas encore réglées ; et *demande* aux autorités compétentes de respecter pleinement le droit de la sénatrice de Lima à un procès équitable en tenant dûment compte de l'ensemble des faits et des dispositions juridiques applicables ; *souhaite* recevoir les vues des autorités sur cette question ; *décide* de confier à un observateur de procès le soin de suivre la procédure pénale si elle est engagée ;

5. *est préoccupé* par l'allégation selon laquelle la sénatrice de Lima a été démise de ses fonctions de présidente et de membre de la Commission de la justice et des droits de l'homme du Sénat pour des raisons politiques et que le rapport établi par la Commission au titre de la *Résolution sénatoriale N° 9* n'a pas été finalisé conformément aux règles applicables et ne tient pas dûment compte d'éléments de preuve importants ; *souhaite* recevoir les vues des autorités sur ce point ;
6. *souhaite* obtenir plus de précisions sur les conditions de détention de la sénatrice de Lima au Centre de détention provisoire de la PNP ;
7. *croit comprendre* qu'une plainte contre la sénatrice de Lima pour « comportement contraire à la déontologie » aurait été déposée au Sénat ; *souhaite* connaître les faits exacts sur lesquels repose la plainte et la procédure qui sera suivie ;
8. *considère* que les problèmes à l'examen qui affectent un de ses membres devraient susciter l'attention particulière du Sénat ; *compte* que celui-ci fera tout son possible pour suivre de près la situation de la sénatrice de Lima, notamment pour ce qui est de son droit à l'intégrité physique et à un procès équitable, et de ses conditions de détention ;
9. *note avec satisfaction* que le Président du Sénat serait disposé à recevoir la visite d'une délégation du Comité des droits de l'homme des parlementaires afin de répondre aux préoccupations et aux questions suscitées par ce cas ; *considère* qu'il est crucial que cette délégation rencontre les autorités parlementaires, exécutives et judiciaires compétentes ainsi que la sénatrice de Lima et ses avocats, de même que toute tierce partie susceptible de l'aider dans sa tâche ; *prie* le Secrétaire général de prendre les dispositions nécessaires pour que cette visite ait lieu dès que possible ;
10. *prie* le Secrétaire général de porter cette décision à la connaissance des autorités compétentes, du plaignant et de toute tierce partie susceptible de lui fournir des informations pertinentes ;
11. *prie* le Comité de poursuivre l'examen de ce cas et de lui faire rapport en temps utile.