

République dominicaine



Ancienne colonie espagnole, la République Dominicaine a obtenu son indépendance il y a un peu plus d'un siècle. Une nouvelle constitution a été votée en 1966, modifiée en 1994 à la suite du Pacte pour la Démocratie qui réforme notamment le système électoral. Le 26 janvier 2010, l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès, ont adopté à une large majorité, avec seulement 14 voix contre, une nouvelle Constitution qui est venue apporter des évolutions institutionnelles.

1 – Constitution et système institutionnel

La Constitution est fondée sur le respect de la dignité humaine, les droits fondamentaux, le travail, la souveraineté populaire, la séparation et l'indépendance des autorités publiques. Elle garantit un certain nombre de droits, notamment le droit à la vie qui est un droit inviolable. La peine de mort ne peut être prononcée en aucun cas. Tous les hommes naissent libres et égaux devant la loi et ne sauraient souffrir d'une quelconque discrimination fondée sur le sexe, la couleur, l'âge, le handicap, la nationalité, les liens familiaux, la langue, la religion, les opinions politiques ou philosophiques, les conditions sociales ou personnels. Elle reconnaît et garantit également la propriété privée, la liberté d'entreprendre, la liberté de parole, d'association et de réunion, ainsi que le droit qu'ont tous les citoyens à une éducation gratuite.

Conformément à la Constitution, la République Dominicaine est une Nation libre et indépendante, une démocratie représentative basée sur trois pouvoirs séparés, l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire.

Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République. Celui-ci et le Vice-Président sont élus conjointement au suffrage universel direct dans les mêmes conditions, pour une période identique de quatre ans comme les sénateurs et les députés. L'organisation et la programmation du résultat des votes aux élections sont du ressort d'un organisme spécifique, inscrit dans la Constitution, la « Junta Central Electoral ». Cette commission électorale centrale, dotée de la personnalité juridique, bénéficie d'un statut privilégié, autonome. Elle dispose d'un pouvoir réglementaire dans les domaines relevant de sa compétence.

Composée d'un président, de quatre membres et de leurs suppléants, élus pour un mandat de quatre ans par le Sénat à la majorité des deux tiers des sénateurs présents, la commission électorale centrale est chargée d'organiser la tenue des élections et veille au bon déroulement de celles-ci ainsi qu'à la transparence dans l'utilisation des fonds. En conséquence, elle a le pouvoir de limiter les dépenses de campagne ainsi que de veiller à l'accès équitable aux médias.

Le président de la République peut être réélu indéfiniment sans pouvoir malgré tout effectuer plus de deux mandats consécutifs. Il dirige la politique intérieure et extérieure du pays. Il est à la fois chef de l'Etat et chef du gouvernement. La Constitution ne prévoit pas de poste de Premier Ministre. Le président de la République promulgue donc les lois, conclut et signe les traités. Il nomme et révoque les ministres, les hauts fonctionnaires et les dirigeants des entreprises publiques. Il est omniprésent dans la conduite des affaires du pays. Il a l'initiative de la loi et dispose d'un droit de veto en vertu de la Constitution.

Le pouvoir législatif est exercé par le Congrès de la République (Congreso de la Republica), structure bicamérale. Il se compose d'une Chambre des Députés (Cámara de Diputados) de 183 membres (contre 178 auparavant) et d'un Sénat (Senado) de 32 membres : un pour chacune des 31 provinces et un pour le District national de Saint-Domingue. Tous les parlementaires sont élus au suffrage universel pour quatre ans. Néanmoins,

ceux élus en 2010, effectueront un mandat de six ans pour que puissent se tenir simultanément en 2016, les élections présidentielles, législatives et municipales.

Le Congrès est compétent pour l'élaboration des lois et le budget de l'Etat. Il interpelle les membres du gouvernement ainsi que le gouverneur de la Banque centrale.

Le Sénat, quant à lui, est sollicité pour approuver la nomination des ambassadeurs et des chefs de mission crédités pour l'étranger, ainsi que pour l'envoi de troupes à l'étranger. La Chambre Haute élit sur proposition de la Chambre des députés, les membres de la Cour des comptes par un vote à la majorité des deux tiers des sénateurs présents, ainsi que le médiateur de la République et ses adjoints. Le médiateur présente chaque année au Congrès un rapport d'activité.

Les sénateurs et les députés ou les sénateurs, le Président de la République, la Cour suprême en matière judiciaire et la Commission électorale centrale sur les questions électorales ont l'initiative des lois.

La Cour Constitutionnelle garantit la suprématie de la Constitution, assure la défense de l'ordre constitutionnel et la protection des droits fondamentaux. La Constitution est la loi fondamentale. Toutes personnes et organismes exerçant des pouvoirs publics sont soumis à la Constitution.

Les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et irrévocables, contraignantes pour le gouvernement et tous les organes de l'Etat. Elle est compétente pour vérifier la conformité des lois, décrets, règlements, résolutions et ordonnances à la Constitution, à la demande du Président de la République, d'un tiers du Sénat ou de la Chambre des représentants et de toute personne ayant un intérêt légitime protégé par la loi. Elle exerce un contrôle « préventif » sur les traités internationaux avant leur ratification par le législateur.

La Cour constitutionnelle bénéficie d'autonomie administrative et budgétaire. Elle est composée de treize juges inamovibles pour un mandat unique de neuf ans. Leurs décisions doivent

être adoptées par une majorité de neuf membres ou plus. Les juges qui ont émis une opinion dissidente peuvent faire valoir leurs motivations dans la décision.

2 – Système juridique et judiciaire

Le droit s'inspire du Code Napoléon et la jurisprudence se réfère souvent à celle de la France.

Le traité de Ryswick (1795) reconnaît des droits simultanés à la France et à l'Espagne sur les deux parties de l'île d'Hispañola (terre des premières implantations espagnoles dans le Nouveau Monde). Dès 1816, le Code Napoléon entre en vigueur à Haïti, et par conséquent dans l'ensemble de l'île en 1822, après la conquête par Haïti de ce qui constituait Saint-Domingue. Le code civil haïtien de 1826 constitue une transplantation du code civil français.

Lorsque l'île est partagée de nouveau en 1844 entre les deux républiques de Haïti et de Saint-Domingue, cette dernière adopte le Code Napoléon en français. Durant les quelques années de domination espagnole (1861–1864), le code civil français est maintenu dans la République dominicaine, tandis que les quatre autres codes sont traduits dans la langue de l'occupant.

Le code civil français ne sera traduit en espagnol qu'en 1884. Même les dispositions les plus contraires aux mœurs locales ne seront modifiées que tardivement : ainsi en va-t-il de la discrimination qui frappe les enfants naturels, dans un pays où les naissances illégitimes sont très nombreuses. Il faudra attendre 1939 pour voir les enfants naturels reconnus jouir des mêmes droits que les enfants légitimes. De manière générale, il est intéressant de noter que la forte influence du droit français à Saint-Domingue a entraîné l'introduction de lois postérieures au Code civil.

La Constitution rappelle un certain nombre de principes qui s'attachent à la procédure pénale. Nul ne peut être emprisonné sans un jugement motivé et écrit par une juridiction

compétente, sauf en cas de flagrant délit. Toute personne, au moment de son arrestation, est informée de ses droits. Toute personne détenue a le droit de communiquer immédiatement avec sa famille, un avocat ou une personne de son choix. Ces derniers ont le droit d'être informé de l'endroit où la personne est arrêtée et les motifs de sa détention (art. 40 Const.).

Toute personne privée de liberté doit être présentée à la juridiction compétente dans les quarante-huit heures de sa détention ou mise en liberté. L'autorité judiciaire doit informer la personne concernée, dans le même délai, sur la décision rendue à cet effet.

Le transfert d'un détenu d'une prison à une autre, sans un ordre écrit et motivé par l'autorité compétente, est interdit.

3 – Pouvoir et organisation judiciaire

La Constitution distingue le siège et le parquet.

Le Conseil du pouvoir judiciaire (Consejo del poder judicial) organise les services judiciaires et gère les magistrats du siège, tandis que le Conseil Supérieur des poursuites pénales (Consejo superior del ministerio publico) gère le Ministère public.

La Constitution distingue également deux ordres de juridictions : judiciaire et administratif.

L'organisation de l'ordre judiciaire comporte en son sommet la Cour Suprême de Justice, des cours d'appel, des tribunaux de première instance et des juridictions de proximité ainsi que des juridictions spécialisées.

Le Cour suprême de Justice

Composée de seize juges, la Cour Suprême est compétente notamment en cas de mise en accusation du Président de la République, de Sénateurs ou de députés, du Vice-Président ou

de ministres, des juges de la Cour Constitutionnelle, des Procureurs généraux. Elle connaît en cassation, les recours des appels et en dernier recours les décisions des cours d'appel en première instance. Elle désigne les juges des tribunaux de première instance, les juges d'instruction, les juges de paix et leurs adjoints, les juges des tribunaux spécialisés.

Le président de la Cour suprême et ses adjoints exercent leurs fonctions pour une période de sept ans, renouvelable après évaluation de leur performance par le Conseil national de la magistrature (CSM). Dans le cas où le CSM décide de l'opportunité de démettre un juge, de ses fonctions, celui-ci doit motiver sa décision.

Les Cours d'appel

Le territoire est divisé en départements judiciaires comportant chacun une cour d'appel.

La Cour d'appel est compétente pour connaître en appel, de la conformité au droit des jugements des juridictions de première instance. Elle connaît en première instance les affaires de mise en accusation des juges de première instance, des procureurs de la République, des responsables des services décentralisés de l'Etat, des gouverneurs provinciaux, des maires du district national et des municipalités.

Pour être juge de cour d'appel, il faut avoir servi comme juge de première instance pendant un temps défini par la loi.

Les juridictions de première instance

Les départements sont divisés en 34 districts judiciaires comportant chacun un tribunal de première instance divisés, selon les cas, en chambres civiles, pénales et commerciales.

Ces attributions sont définies par la loi.

Pour être juge de première instance, il faut avoir servi comme juge de paix pendant un temps défini par la loi.

Les juridictions de proximité (tribunal de paix)

Il y a au moins un juge de paix dans chaque municipalité.

Les juges de paix connaissent les « affaires de petite créance ». Leurs attributions sont définies par la loi.

Pour être juges de paix, il faut remplir les conditions suivantes : être dominicain, disposer de ses droits civils et politiques, être titulaire d'une licence ou d'un doctorat en droit.

Les juridictions administratives

se composent des cours administratives supérieures et des tribunaux du contentieux administratifs de première instance. Les cours administratives supérieures connaissent en appel, des décisions des tribunaux du contentieux administratifs portant sur des questions administratives, fiscales, ou relevant du contentieux administratif et financier des municipalités. Elle connaît également du recours contentieux contre les actes, mesures et dispositions des autorités administratives dans le cadre des relations entre l'administration publique et les administrés, notamment si ces actes ne sont pas connus par les tribunaux du contentieux administratifs de première instance. Elle connaît et tranche en première instance ou en appel, en conformité avec la loi, les mesures contentieuses administratives qui découlent des conflits surgissant entre l'administration publique et ses agents et employés civils.

Pour être juges des Cours administratives supérieures, ces derniers doivent répondre aux mêmes exigences que pour les juges des cours d'appel. Les juges des tribunaux du contentieux administratif doivent répondre aux mêmes exigences que les juges de première instance.

Le Procureur général administratif qui réunit les mêmes conditions pour être procureur général de la cour d'appel, représente l'Administration publique devant la juridiction

contentieuse administrative après avoir été désigné par le pouvoir exécutif.

Les juridictions spécialisées

La Constitution prévoit la création par la loi le cas échéant, de juridictions spécialisées dans l'intérêt public ou l'efficacité du service pour le traitement d'autres sujets.

Il existe également 23 tribunaux du travail, 24 tribunaux pour enfants, 11 tribunaux de l'exécution des peines. Une institution originale, le « Tribunal des Terres », règle les litiges entre les propriétaires fonciers.

Il existe un Tribunal supérieur électoral saisi en appel. Il connaît des décisions rendues par les conseils d'administration des élections et du contentieux.

Le Tribunal supérieur électoral est l'organe compétent pour juger et décider d'une décision finale sur le contentieux électoral et statuer sur les litiges relatifs aux partis, groupes et mouvements politiques. Le Tribunal se compose de pas moins de trois et pas plus de cinq juges électoraux et de leurs suppléants, nommés pour un mandat de quatre ans par le Conseil national de la magistrature qui indique lequel d'entre eux assume la présidence.

Le ministère public est chargé de formuler et de mettre en œuvre la politique nationale de lutte contre la criminalité. Il mène les poursuites pénales et exerce l'action publique au nom de la société. Le ministère public garantit les droits fondamentaux, assure la protection des victimes et des témoins, et défend l'intérêt public. Il dispose d'une autonomie fonctionnelle, administrative et budgétaire. Il exerce ses fonctions conformément aux principes de légalité, d'objectivité, d'unité des mesures, de hiérarchie, d'indivisibilité et de responsabilité.

Le ministère public est composé du procureur général, qui dirige le bureau du ministère public. Le président de la République nomme le Procureur général de la République et la moitié de ses procureurs adjoints. Pour être procureur général

de la République ou adjoint, il faut remplir les mêmes conditions qu'un juge de la Cour suprême.

Le ministère public est représenté devant la Cour suprême par le procureur général et les procureurs adjoints, conformément à la loi.

La fonction de représentant du ministère public est incompatible avec tout autre fonction publique ou privée, à l'exception d'enseignant. En aucun cas, ils ne peuvent être membre d'un parti politique ou avoir une activité politique.

Il existe en République Dominicaine un « service national de la défense publique » (« la defensoria publica ») qui dispose de bureaux sur tout le territoire et qui assure la défense gratuite des justiciables ne disposant pas de ressources suffisantes pour obtenir un avocat.

Ce Service est doté d'une autonomie administrative et fonctionnelle dont la finalité est d'assurer une application effective du droit fondamental de la défense. La Loi sur la défense publique régit le fonctionnement de cette institution. Quant à l'assistance juridique gratuite, l'État est responsable de l'organisation des programmes et des services d'assistance juridique gratuite pour les personnes qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour obtenir une représentation juridique, en particulier pour la protection des droits de la victime.

4 – Formation des magistrats et des personnels de justice

Le Conseil national de la magistrature (Consejo nacional de la magistratura) est composé du président de la République qui le préside, ou son Vice-Président, en cas d'absence, des présidents du Sénat et de la Chambre des députés, un député n'appartenant pas à la majorité du Président de la Chambre des députés, le président de la Cour suprême, un magistrat de la Cour suprême, choisi par elle et qui sera chargé du

secrétariat, du procureur général de la République. Le Conseil national de la magistrature nomme les juges de la Cour suprême de Justice. Il sélectionne trois quarts de ses membres parmi les juges appartenant au système judiciaire, et le quart restant parmi les praticiens du droit, des universitaires ou des membres du ministère public. Il nomme également les juges de la Cour Constitutionnelle, son président et ses deux adjoints, les juges du tribunal supérieur électoral et leurs suppléants. Il évalue le travail des juges de la Cour suprême de justice.

Le Consejo del poder judicial est composé du Président de la Cour suprême qui le préside, un juge de la Cour suprême, élu en séance plénière de ladite Cour, un juge de la Cour d'appel, un juge de première instance et un juge de paix, chacun des trois choisis par leurs pairs. A l'exception du président de la Cour suprême, les membres de ce conseil sont désignés pour cinq ans, non renouvelables.

Le Conseil est l'organe permanent administratif et disciplinaire des services judiciaires. Il nomme et détermine le rang des juges des différents tribunaux. Il dispose d'un contrôle disciplinaire sur les juges, les fonctionnaires et les employés de la magistrature à l'exception des juges de la Cour suprême. Il met en œuvre les outils adéquats pour évaluer la performance des juges et du personnel administratif, membres de la magistrature. Il nomme également tous les fonctionnaires et employés qui dépendent des services judiciaires.

El Consejo superior del ministerio publico est l'organe national qui régit le ministère public. Il se compose du Procureur général de la République qui le préside, d'un procureur adjoint au procureur général, d'un procureur général de cour d'appel, d'un procureur de la République (Procurador Fiscal), d'un substitut du procureur (Fiscalizador), chacun des quatre étant élus par leurs pairs.

Le Conseil supérieur des poursuites pénales gère et administre

la carrière des procureurs. Il exerce un contrôle disciplinaire sur eux ainsi que sur les agents, fonctionnaires et employés du ministère public, à l'exception du Bureau du procureur général. Il élabore et met en œuvre des outils d'évaluation des procureurs et du personnel administratif. Il gère les frais administratifs nécessaires aux poursuites pour se conformer à la loi.

Le statut du juge a été redéfini par la loi sur la carrière judiciaire du 12 août 1998. Ce texte a consacré la création de l'École de la judicature (escuela nacional de la Judicatura) où s'effectue désormais la formation des magistrats ainsi que de la totalité du personnel qui les assiste.

Chaque année, depuis 2001, l'école organise pendant deux semaines, une série d'atelier autour du droit français, réunissant environ 150 participants, ainsi que deux conférences grand public.

La République dominicaine a bénéficié de l'aide et de l'expertise internationale pour assurer la mise en oeuvre de beaucoup de réformes. Le rôle joué par la France est, à cet égard, essentiel : l'École nationale de la magistrature de Bordeaux a contribué, non seulement à la formation des magistrats dominicains, mais également à la création de l'École de la judicature (« escuela de la judicatura »). En outre, l'esprit des réformes institutionnelles, portant notamment création d'un Conseil supérieur de la Magistrature, est d'inspiration française

5 – Justice des mineurs

La République dominicaine a promulgué en 1994 une loi instituant un code de protection des mineurs, qui vise à refléter intégralement l'esprit de la convention de l'ONU sur les droits de l'enfant (1989), établissant un nouveau cadre institutionnel et diligentant un faisceau d'actions sociales, coordonnées par l'État et la société civile, conçues pour valoriser, assurer et protéger les droits de l'enfant et de

l'adolescent.

En 1992, la République dominicaine a élaboré un Plan national d'application pour donner effet à la Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant dans les années 90. La Convention a force de loi dans le droit interne et, par conséquent, ses dispositions peuvent être directement invoquées devant n'importe quelle instance judiciaire ou administrative.

6 – Système pénitentiaire

La loi régit le fonctionnement du système pénitentiaire sous la direction du procureur général de la République

En 2005, le rapport annuel d'Amnesty International faisait état de conditions de détention s'apparentant souvent à un traitement cruel, inhumain et dégradant. Les lieux de détention se caractérisaient par le manque de soins médicaux, une forte surpopulation et de mauvaises conditions de vie en général. L'ONG y indiquait que l'autorité pénitentiaire s'était rendue responsable d'un grand nombre de violations des droits de l'Homme. Les dispositifs de protection du droit à la vie et de prévention des violences entre prisonniers étaient décrits comme insuffisants.

Depuis, une réforme de la procédure pénale a mis en œuvre un processus de juridictionnalisation de l'exécution des peines avec la création du juge de l'exécution de la peine. La construction de nouveaux établissements pénitentiaires dans le cadre du plan de modernisation de l'Etat et la mise en œuvre en 2006 d'un « nouveau modèle pénitentiaire » ont été conduites par l'administration pénitentiaire. Ces efforts ont contribué à améliorer sensiblement le suivi judiciaire et carcéral des détenus mais les conditions matérielles d'incarcération restent encore très dégradées et le contrôle par l'autorité judiciaire de l'administration pénitentiaire est encore peu développé.

7 – Appréciation sur la réalité de l'État de droit

Les droits des minorités ethniques ne sont pas pleinement respectés. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU et Amnesty Internationale font régulièrement état des pratiques discriminatoires dont sont victimes les travailleurs haïtiens et les dominicains d'origine haïtiennes : limite à la liberté de circulation, expulsions collectives, lynchage collectif par des bandes organisées, absence de programmes d'éducation à leur intention, traite vers la République dominicaine d'enfants haïtiens soumis au travail forcé, à la mendicité ou à la prostitution.

L'ONG dénonce régulièrement les violences policières qui sont des actes récurrents.

Selon les données des services du procureur général de la République, entre janvier et juillet 2011, 154 personnes ont été tuées par la police en République dominicaine, contre 125 pour la même période en 2010. En l'absence de tout organisme indépendant chargé d'enquêter sur les violences présumées des forces de sécurité, l'impunité restait la règle.

En juillet 2009, le procureur général de la province de Saint-Domingue qualifiait d'« alarmant » le nombre des violences familiales en République dominicaine. Selon les statistiques officielles, 133 femmes ont été tuées par leur compagnon ou par un ancien compagnon au cours des huit premiers mois de l'année.

8 – Actualité judiciaire

>> La création, par décret présidentiel, de la Commission d'appui à la réforme et à la modernisation de la justice dominicaine a contribué à la modernisation des institutions judiciaires. Bénéficiant d'un programme d'aide de l'Union

européenne entre 2002 et 2006 (P.A.R.M.E ou programme d'appui pour la modernisation de l'Etat) les principaux axes d'intervention ont été la refonte des principaux codes, la consolidation des institutions judiciaires, l'amélioration du système pénitentiaire, et la création d'un système de défense publique en matière pénale.

Une Convention de transfèrement des détenus condamnés de manière définitive a été signée le 13 novembre 2009 avec la France.

Si la République dominicaine est un pays de droit français depuis 1822, cette prééminence semble remise en question avec l'extension du droit « latino-américain unifié » sur le continent. Soutenu par les Etats-Unis, avec un financement de plus de un million de dollars, et l'Espagne, la FINJUS, fundacion institucionalidad y justicia, a vu le jour et ainsi promu un nouveau code de procédure pénale adopté en 2004, inspiré en l'occurrence du droit anglo-saxon. Ce texte n'a pas manqué de créer une incohérence avec le code pénal.

La FINJUS poursuit la réécriture de codes, notamment celui de procédure pénal et celui de la famille, alors même que des universitaires français viennent de travailler sur le code civil et le nouveau code pénal. En 2008, une Académie dominicaine du droit afin de venir conforter le droit romano-germanique a été créée.

>> Les mouvements féministes alertent l'opinion publique contre le projet de réforme du code pénal dominicain.

Le 16 octobre 2012, les députés ont amendé en première lecture le code pénal dominicain. Ces modifications auraient pour effet, si elles sont définitivement adoptées, de « favoriser les agresseurs sexuels et de culpabiliser les victimes ».

Depuis fin octobre 2012, le « Foro Feminista » et les organisations féministes manifestent contre les amendements contenus dans le projet de code pénal dominicain voté en première lecture par la chambre des députés.

Les institutions onusiennes et Amnesty international ont publiquement fait état de leur désaccord avec les amendements du code pénal considérant qu'ils vont à l'encontre des traités internationaux ratifiés par la République dominicaine.

>> Lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Dans un pays où la corruption est endémique une réunion de sensibilisation des entreprises aux conséquences d'actes de corruption, tenue le 13 mars 2012 en présence de l'ambassadeur, a permis de rappeler aux grands groupes français les principales dispositions judiciaires de la convention de l'OCDE et les recommandations de l'organisation internationale aux sociétés multinationales. Un échange ouvert et dense entre les représentants des filiales françaises et l'ambassade a permis de dégager des pistes d'actions futures.

Une récente enquête d'opinion montre que la corruption figure parmi les principales préoccupations des dominicains, elle arrive même en cinquième position, derrière la délinquance, l'emploi, la cherté de la vie et le trafic de drogues. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que dans le même sondage, 64% de la population souhaite un changement de politique.

>> 12^{ème} édition du mois du droit français et de la justice.

Le lundi 11 juin 2012, a été inaugurée la douzième « saison du mois du droit français et de la justice » à l'Ecole Nationale de la Magistrature dominicaine. Cette nouvelle édition a été l'occasion de nouer un nouveau partenariat avec l'Institut international de droit d'expression et d'inspiration française » (IDF). Quelques 150 juristes ont pu échanger leurs points de vue et leur organisation juridique avec des experts français.