



Assemblée générale

Distr. générale
11 août 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Indépendance des juges et des avocats

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul, présenté en application la résolution 26/7 du Conseil des droits de l'homme.

* A/69/150.



Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats traite de la nécessité d'examiner et d'intégrer au cadre de développement pour l'après-2015 la notion d'état de droit, notamment deux de ses principales composantes : l'accès à la justice et l'indépendance du système de justice. Elle propose des solutions devant permettre de combler les lacunes des objectifs du Millénaire pour le développement, fondés sur une conception économique étroite du développement, et souligne la possibilité unique qui s'offre à la communauté internationale de mieux tenir compte, dans le programme de développement pour l'après-2015, de la corrélation intrinsèque entre l'état de droit, les droits de l'homme et le développement.

La Rapporteuse spéciale examine d'abord le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement, puis la corrélation entre l'état de droit, la justice et le développement et, enfin, développe son argumentation en faveur de l'intégration de l'accès à la justice et de l'indépendance et de l'impartialité du système de justice, comme composantes essentielles, à un cadre de développement pour l'après-2015 qui soit couronné de succès. Elle conclut le rapport par une série de recommandations.

Dans son rapport, la Rapporteuse spéciale observe que l'état de droit et le développement sont des notions qui se renforcent mutuellement et que l'état de droit comprend notamment les volets suivants : l'accès à des systèmes de justice justes et participatifs, à même d'offrir des voies de recours efficaces en cas de méconnaissance des droits de l'homme et des principes de réduction de la pauvreté, de transparence, de responsabilité et de durabilité. Elle souligne que l'accès à la justice et l'indépendance du système de justice sont essentiels pour sortir du cercle vicieux de la pauvreté, de l'exclusion et de la vulnérabilité et permettre aux populations de faire valoir leurs droits de l'homme et d'accéder à des voies de recours efficaces quand leurs droits ont été violés. Elle souligne également qu'il est impératif que les normes et obligations concernant les droits de l'homme soient intégrées au cadre de développement pour l'après-2015.

La Rapporteuse spéciale demande instamment que l'accès à la justice et la consolidation de l'indépendance du système de justice soient définis comme des objectifs à part entière dans le nouveau cadre de développement et que les volets et éléments essentiels de l'accès à la justice, de l'indépendance judiciaire et de l'état de droit soient également pris en compte dans l'établissement des cibles et indicateurs quantifiables qui seront associés à la nouvelle série d'objectifs de développement.

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 26/7 du Conseil des droits de l'homme.
2. Le mouvement en faveur de l'intégration des notions d'état de droit et d'accès à la justice au cadre de développement pour l'après-2015 prenant de l'ampleur, la Rapporteuse spéciale a décidé de contribuer aux débats en cours en faisant part dans le présent rapport de son opinion, résultat de plus de cinq années d'exercice du mandat de Rapporteuse spéciale.
3. Établis dans le cadre d'une procédure constructive et participative, les objectifs du Millénaire pour le développement, qui consistaient en une série de cibles et d'indicateurs assortis d'échéances, ont représenté une initiative de réduction de l'extrême pauvreté unique en son genre. Toutefois, il est désormais avéré qu'en dépit d'un certain nombre de réalisations couronnées de succès, le cadre de développement établi au titre de ces objectifs était trop limité d'un point de vue conceptuel et ne tenait pas suffisamment compte des droits de l'homme, en particulier de notions importantes telles que la justice et l'état de droit. Avec le recul, on peut observer que ce cadre de développement était à tort fondé sur la notion de croissance économique, qui est trop étroite pour que tous les volets du développement, véritable expérience humaine, puissent être pris en compte.
4. La communauté internationale a déjà engagé des débats sur les moyens de combler les lacunes et de faire fond sur l'héritage des objectifs du Millénaire pour le développement dans le nouveau cadre de développement, dont l'application devrait commencer après 2015. L'Organisation des Nations Unies et la société civile ont été particulièrement actives et ont organisé une multitude de consultations et de réunions de groupes d'experts, notamment de haut niveau, consacrées à divers volets du programme de développement pour l'après-2015. Plusieurs rapporteurs spéciaux ont souligné, dans des rapports ou des déclarations publiques, qu'il était important d'intégrer les droits de l'homme et une optique des droits de l'homme au cadre de développement pour l'après-2015.
5. Dans ces conditions, la Rapporteuse spéciale espère que le présent rapport aidera à souligner l'importance d'un système de justice juste, transparent et indépendant, qui garantisse l'accès de tous à la justice sur un pied d'égalité comme élément central d'un cadre de développement plus complet. L'intégration de l'accès à la justice au programme de développement pour l'après-2015 constituera un pas important vers la sortie du cercle vicieux de la pauvreté, de l'exclusion et de la vulnérabilité, qui entrave la jouissance de plusieurs droits de l'homme¹. Le fait de ne pas reconnaître le rôle joué par le système de justice et les obligations juridiques internationales des États qui en découlent ne pourrait que compromettre le succès du programme de développement pour l'après-2015.
6. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale examine d'abord le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement (chap. III, sect. A), avant de traiter de la corrélation fondamentale entre l'état de droit, la justice et le développement (chap. III, sect. B). Enfin, elle développe son argumentation en faveur de l'intégration de l'accès à la justice et de l'indépendance, l'impartialité, la responsabilité et la compétence du système de justice au cadre de développement

¹ A/67/278, par 5.

pour l'après-2015, dont ils sont des éléments centraux (chap. III, sect. C), avant de conclure et de formuler des recommandations particulières (chap. IV et V).

II. Activités de la Rapporteuse spéciale

7. Les activités menées par la Rapporteuse spéciale depuis l'établissement du précédent rapport qu'elle a présenté à l'Assemblée générale jusqu'au 27 avril 2014 sont décrites dans le rapport qu'elle a récemment présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/26/32). Depuis cette date, elle a participé aux activités décrites ci-après.

8. Du 27 avril au 1^{er} mai 2014, la Rapporteuse spéciale a participé à la soixante-troisième session de l'Assemblée générale de la Fédération latino-américaine des magistrats et à la réunion annuelle du groupe ibéro-américain de l'Union internationale des magistrats, tenues à Saint-Domingue. À cette occasion, elle a prononcé une déclaration au sujet des obstacles auxquels se heurte actuellement l'indépendance du système judiciaire et de l'importance de promouvoir des activités de renforcement des capacités en faveur des juges et des magistrats en matière de droit international des droits de l'homme.

9. Les 8 et 9 mai 2014, la Rapporteuse spéciale a participé à une conférence internationale sur la justice et l'état de droit organisée à Istanbul (Turquie) par le partenariat d'avocats YükselKarkinKüçük, pendant laquelle elle a prononcé un discours sur les diverses formes d'intrusion, de pression et d'attaques dont le système judiciaire était la cible.

10. Le 13 juin 2014, la Rapporteuse spéciale a présenté au Conseil des droits de l'homme son rapport thématique annuel, qui était axé sur la responsabilité judiciaire (A/HRC/26/32). Elle a également présenté son rapport sur la visite officielle qu'elle avait réalisée en Fédération de Russie (A/HRC/26/32/Add.1). Elle a en outre donné des informations sur le manuel de formation concernant l'application du droit international des droits de l'homme par les juges et les magistrats qu'elle élaborait en vue de la vingt-neuvième session du Conseil des droits de l'homme, qui se tiendra en 2015. À ce sujet, elle a encouragé les États à répondre au questionnaire qu'elle avait envoyé et à contribuer ainsi à l'établissement du manuel.

11. Dans la déclaration qu'elle a prononcée devant le Conseil des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale s'est également dite toujours très préoccupée par les représailles dont étaient victimes des personnes ou des groupes qui coopéraient ou cherchaient à coopérer avec les mécanismes de l'Organisation des Nations Unies chargés des droits de l'homme, notamment ceux qui s'entretenaient avec des rapporteurs spéciaux pendant les visites de pays officielles ou appliquaient des décisions prises dans le cadre de ces mécanismes. Emboîtant le pas au Secrétaire général, à la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et à d'autres rapporteurs spéciaux, elle a demandé aux États de mener à bien les débats sur la résolution 24/24 du Conseil tenus à l'Assemblée générale, l'objectif étant de garantir que la désignation d'un coordonnateur de haut rang intervenant à l'échelle du système en matière de représailles soit faite dès que possible.

12. Pendant la session du Conseil des droits de l'homme, le 11 juin 2014, la Rapporteuse spéciale a également participé en qualité d'experte à une manifestation parallèle portant sur le renforcement de l'état de droit au Venezuela, organisée par la

Commission internationale de juristes. Elle est intervenue sur les thèmes suivants : les divers volets de l'indépendance interne et externe des juges; l'indépendance judiciaire et l'harmonisation de la jurisprudence; le rôle joué par les présidents de juridiction pour garantir l'indépendance judiciaire.

13. Le 18 juin 2014, la Rapporteuse spéciale a participé à une manifestation concernant les normes et pratiques internationales relatives à l'indépendance du système judiciaire, organisée à Belgrade par la mission en Serbie de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

14. Le 15 juillet 2014, la Rapporteuse spéciale a prononcé le discours liminaire lors d'une conférence de presse concernant les réformes judiciaires engagées récemment au Cambodge, organisée à Phnom Penh par l'Institut des droits de l'homme de l'Association internationale du barreau.

15. En outre, depuis qu'elle a présenté son dernier rapport à l'Assemblée générale, la Rapporteuse spéciale a adressé une demande de visite officielle ou un rappel de demande aux gouvernements des pays suivants : Allemagne, Argentine, Chine, Égypte, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fidji, France, Grèce, Inde, Iraq, Kenya, Népal, Philippines, Portugal, Tunisie et Venezuela (République bolivarienne du). Elle tient à remercier les gouvernements des pays ci-après d'avoir répondu favorablement à sa demande : Allemagne, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Grèce, Iraq, Kenya, Maroc, Népal, Portugal et Tunisie.

III. Justice et programme de développement pour l'après-2015

A. Le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement

16. Dans la Déclaration du Millénaire, qu'elle a adoptée le 8 septembre 2000 (résolution 55/2), l'Assemblée générale a recensé, dans un document de consensus unique, les engagements ambitieux pris par les États Membres à l'aube du nouveau millénaire dans les domaines suivants : paix, sécurité et désarmement; développement et élimination de la pauvreté; protection de l'environnement; droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance; protection des vulnérables. Les chefs d'État et de gouvernement ont souligné que le principal défi que devait relever l'humanité consistait à garantir que la mondialisation devienne un mouvement positif pour la population mondiale.

17. La Déclaration du Millénaire comprend des références explicites à l'état de droit, à la justice et aux droits de l'homme. En particulier, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de mieux faire respecter la primauté du droit dans les affaires tant internationales que nationales (par. 9) et déclaré qu'ils n'épargneraient aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement (par. 24).

18. En 2001, les objectifs du Millénaire pour le développement ont été fixés, sur le fondement de la Déclaration du Millénaire, pour tenir lieu de cadre du développement pour les 14 années suivantes et ont rapidement été appuyés aux niveaux international et national. Ils devaient faire de l'Organisation des Nations Unies un instrument plus efficace en faveur de l'élimination de la pauvreté et de la

promotion du développement qui soit axé sur un nombre limité de priorités, à savoir : réduire l'extrême pauvreté et la faim (objectif 1); rendre l'enseignement primaire universel (objectif 2); promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (objectif 3); réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans (objectif 4); améliorer la santé maternelle (objectif 5); combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies (objectif 6); préserver l'environnement (objectif 7); et mettre en place un partenariat mondial pour le développement (objectif 8). Chaque objectif a été assorti de cibles et d'indicateurs donnant des informations claires sur les moyens de sa réalisation et les modalités de mesure de celle-ci.

19. Certains des objectifs du Millénaire pour le développement prenaient en compte, dans une certaine mesure, des droits de l'homme de la catégorie des droits économiques et sociaux, mais sans véritable référence aux normes internationales des droits de l'homme en vigueur. En effet, les références aux questions concernant la justice, la gouvernance, la responsabilité et l'état de droit, dont l'importance avait été clairement soulignée dans la Déclaration du Millénaire, étaient notablement absentes du document-cadre final. En particulier, les objectifs du Millénaire pour le développement ne contenaient aucune disposition sur les conséquences dévastatrices des conflits, de la violence, de l'injustice et de la discrimination à l'encontre du développement.

20. La Rapporteuse spéciale tient à souligner qu'elle ne nie pas que les objectifs du Millénaire pour le développement jouent un rôle essentiel à l'échelle mondiale et qu'ils constituent un cadre de développement assorti d'un nombre limité de cibles et d'indicateurs clairs, l'objectif étant que leur efficacité soit optimisée. En outre, le consensus dans lequel ils ont été adoptés a donné un élan politique sans précédent, qui a catalysé les efforts déployés pour les concrétiser et contribué à mesurer les réalisations et les progrès enregistrés ces 13 dernières années. Toutefois, les avancées accomplies concernant certains des objectifs masquent des disparités croissantes, notamment selon le sexe, le lieu, l'âge, l'ethnie, les handicaps et le statut économique et social².

21. La Rapporteuse spéciale considère que la nécessité de véritablement changer de paradigme est une évidence, les modèles d'analyse économique qui ont conduit à l'adoption du cadre des objectifs du Millénaire pour le développement n'ayant pas permis de régler les problèmes concernant les inégalités et la répression. La croissance économique ne suffit pas à elle seule pour mesurer le développement humain, parce que la notion de développement englobe bien plus que ce qui peut être mesuré par des indicateurs et des critères économiques. Les demandes des populations ne se limitent pas au développement économique, mais concernent également la justice, la non-discrimination et l'existence de perspectives. En conséquence, il est évident qu'un modèle de développement complet devrait tenir compte de tous ces éléments.

22. L'importance d'intégrer l'accès à la justice au programme de développement pour l'après-2015 est précisément fondée sur le fait qu'il s'agit d'un droit qui permet la réalisation d'autres droits, qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux. En conséquence, le nouveau cadre de développement doit tenir compte de tous les droits de l'homme, ce qui signifie qu'il doit en particulier

² Centre pour les droits économiques et sociaux, « A matter of justice: securing human rights in the post-2015 sustainable development agenda » (2013), p. 6.

faire référence à la juste administration de la justice. Comme l'a à nouveau affirmé le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le cadre normatif des droits de l'homme, universellement accepté et applicable, est plus pertinent que jamais pour relever les défis mondiaux concernant le développement³.

23. La Rapporteuse spéciale soutient également fermement le point de vue exprimé en mai 2013 par les présidents des organes conventionnels des droits de l'homme des Nations Unies dans une déclaration conjointe concernant le programme de développement pour l'après-2015, dans laquelle ils ont notamment déclaré que le fait de négliger le principe de responsabilité et d'accès à la justice, qui relève des droits de l'homme, avait entravé les mesures prises pour atteindre les objectifs et privé de voies de recours les personnes dont les droits avaient été méconnus ou violés dans le processus de développement.

24. Dans ces conditions, des efforts doivent être déployés pour atteindre de meilleurs niveaux d'application du principe de responsabilité. Le cadre normatif des droits de l'homme distingue clairement les détenteurs de droits des débiteurs d'obligations, qui sont tenus de respecter, de protéger et d'appliquer les droits de l'homme. Le fait d'adopter une stratégie fondée sur les droits de l'homme en ce qui concerne le nouveau cadre de développement ancrerait les futurs objectifs de développement dans un cadre normatif universellement accepté et adopté.

25. La Rapporteuse spéciale espère que la nécessité d'adopter une nouvelle stratégie dans le programme de développement pour l'après-2015 sera reconnue et que les États Membres s'accorderont sur un ensemble d'objectifs de développement durable plus complet et axé sur la corrélation qui existe entre l'état de droit, les droits de l'homme, la justice et le développement.

B. Rapports entre état de droit, justice et développement

1. État de droit : prémisse et aboutissement du développement

26. Selon le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, l'état de droit désigne « un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme »⁴.

27. Se fondant sur cette définition, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a expliqué que l'état de droit devait se comprendre comme un ordre juridique et politique fondé sur les valeurs des droits de l'homme où la sécurité des personnes était garantie, un environnement propice au développement où régnait l'ordre social, la sécurité et le respect des droits et des obligations, et un processus permettant d'atteindre les objectifs du développement grâce à l'instauration de mécanismes normatifs et décisionnels transparents et à la

³ Équipe spéciale des Nations Unies chargée du programme de développement pour l'après-2015, « Towards freedom from fear and want: human rights in the post-2015 agenda » (mai 2012), p. 5.

⁴ S/2004/616, par. 6.

fourniture des services essentiels au développement durable (par exemple, un enseignement de qualité)⁵.

28. À cet égard, la Rapporteuse spéciale n'a eu de cesse de souligner que le respect de l'état de droit était indispensable à toute démocratie authentique et que l'indépendance de la justice jouait un rôle crucial à cet égard puisque c'était cette dernière qui était chargée d'y veiller. L'égalité d'accès à la justice et l'égalité devant la justice sont des droits fondamentaux dans un état de droit.

29. Pourtant, d'après la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, ce sont quatre milliards de personnes dans le monde qui sont privées d'une vie meilleure et de la possibilité de sortir de la pauvreté car elles sont exclues de l'état de droit⁶. Cette situation est inacceptable.

30. Ainsi que l'a expliqué la Commission, lorsque la loi s'applique effectivement à tous, les droits et obligations de chacun sont clairement définis et garantis, et il est ainsi possible d'interagir dans un climat sûr et prévisible. Loin de n'être qu'un accessoire du développement, l'état de droit est une source vitale de progrès⁷. La Commission est convaincue que l'état de droit et la réduction de la pauvreté, partant le développement, sont étroitement liés au point qu'il ne peut y avoir de progrès durable dans un domaine tant que l'autre n'est pas pleinement pris en considération dans toutes les politiques et les mesures adoptées.

31. Dans un récent rapport, l'ONUDC a indiqué que les conséquences de l'absence de l'état de droit, telles que la peur de la violence, la corruption et une culture d'impunité et d'irresponsabilité, menaçaient la légitimité du contrat social, sapaient l'état de droit et ralentissaient les progrès accomplis en matière de développement, quand elles ne les annulaient pas entièrement⁸.

32. De l'avis de la Rapporteuse spéciale, le fait d'avoir occulté certains aspects essentiels de l'état de droit, comme la justice et la sécurité, a eu des répercussions extrêmement négatives sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Comme l'a indiqué le Directeur exécutif d'Open Society Justice Initiative, aucun pays à faible revenu en proie à un conflit armé n'a atteint ne serait-ce qu'un seul des objectifs. Au contraire, ces pays – ceux où, par définition, l'état de droit fait défaut – représentent une part démesurément élevée du pourcentage des pauvres, des illettrés et des morts de nourrissons dans le monde en développement. De même, dans les économies avancées, les catégories de la population qui n'ont pas accès à la justice subissent des discriminations plus fortes dans l'accès à l'éducation et aux autres services publics⁹.

33. L'ONUDC a indiqué qu'il existait des raisons pragmatiques d'incorporer des priorités relatives à la sécurité et la justice dans le programme de développement pour l'après-2015, ajoutant que l'amélioration de certains aspects de la sécurité et de la justice était statistiquement corrélée à des avancées dans les principaux

⁵ ONUDC, « Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda » (octobre 2013), p. 8.

⁶ Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, « Making the law work for everyone », vol. I (2008), p. 1.

⁷ Ibid., p. 3.

⁸ ONUDC, op. cit., p. 6 et 7.

⁹ Voir James Goldston, « Why development needs the rule of law » (Open Society Justice Initiative, 4 avril 2013).

domaines de développement. À titre de comparaison, la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit a montré combien l'amélioration de l'accès à la justice allait de pair avec des avancées dans l'accès à des secteurs clefs du développement tels que la santé, l'éducation, la préservation de l'environnement et l'égalité des sexes¹⁰.

34. Dans son rapport intitulé « Une vie de dignité pour tous : accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et dans la définition du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 » (A/68/202) le Secrétaire général a, tout en relevant que la transparence et le respect du principe de responsabilité constituaient des mécanismes puissants pour garantir la participation des citoyens à l'élaboration des politiques, clairement mis en exergue les rapports étroits qu'entretiennent développement, droits de l'homme et état de droit. Il est même allé plus loin et a déclaré que la démarginalisation par le droit, l'accès à la justice, un appareil judiciaire indépendant et la délivrance universelle de papiers d'identité authentiques pouvaient également être critiqués pour pouvoir accéder aux services publics.

35. Dans son rapport d'activité de 2014, le Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable¹¹ a indiqué que la bonne gouvernance à tous les niveaux fondée sur les droits de l'homme, l'état de droit, la démocratie, l'accès à la justice et à l'information, la transparence et la responsabilité, et une société pacifique et non violente étaient des conditions essentielles du développement durable.

36. La Rapporteuse spéciale est d'avis que l'état de droit et le développement sont des concepts qui se renforcent mutuellement. En effet, l'état de droit comprend de nombreux aspects liés au développement, comme l'accès à une justice équitable et réactive permettant d'obtenir effectivement réparation en cas de non-respect des droits de l'homme essentiels à la réalisation des objectifs de développement.

37. À ce point de vue, la Rapporteuse spéciale est fermement convaincue que la promotion de la justice et la consolidation de l'état de droit contribueront à la promotion d'un développement plus équitable, mieux partagé et plus durable. L'état de droit est à la fois une prémisses et un résultat du développement. Par conséquent, la contribution de l'état de droit au développement durable, à la réduction de la pauvreté et à la sécurité et la démarginalisation des populations ne saurait être sous-estimée.

2. La corruption : un problème transversal qui compromet l'état de droit et le développement

38. La Rapporteuse spéciale a décidé d'aborder la question transversale de la corruption pour bien montrer l'importance de l'état de droit dans l'instauration du développement durable.

39. Face à l'absence de toute référence à la corruption dans les objectifs du Millénaire pour le développement, les présidents des organes conventionnels des droits de l'homme ont affirmé, dans leur déclaration commune de mai 2013 sur le

¹⁰ ONUDC, op. cit., p. 18 et 19.

¹¹ Prévu au paragraphe 248 du document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable intitulé « L'avenir que nous voulons » (résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe).

programme de développement pour l'après-2015, qu'il fallait accorder une attention particulière à la résolution des problèmes de gouvernance plus vastes, comme la corruption, car outre le fait que la corruption et les atteintes à l'intégrité sapient directement l'état de droit, la crédibilité des institutions de l'État et la démocratie, leur capacité à nuire au processus de développement et à ses fruits, et donc à compromettre le développement économique et social, était considérable¹².

40. Les effets néfastes de la corruption sur le développement économique et social sont un problème qui ne peut être réglé sans aborder le phénomène de manière globale, y compris sous ses aspects liés à l'état de droit. En particulier, un appareil judiciaire d'une intégrité indiscutable est indispensable pour garantir le respect de la démocratie et de l'état de droit.

41. Étant donné que le système judiciaire a pour fonction de contrôler les autres institutions publiques, une justice indépendante et incorruptible est primordiale au respect de l'état de droit et des droits de l'homme et au bon exercice des fonctions publiques. Tant aux niveaux national que mondial, même lorsque tous les autres mécanismes de protection cèdent, le système judiciaire continue de servir de rempart contre toute atteinte aux droits et libertés garantis par la loi (A/67/305, par. 14).

42. Il est crucial de garantir et renforcer l'indépendance institutionnelle des juges, des procureurs et des avocats pour les mettre à l'abri des pressions et ingérences intérieures ou extérieures, et pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations professionnelles avec l'intégrité, la probité et l'impartialité qu'exigent leurs fonctions. Les juges, les procureurs et les avocats devraient pouvoir s'acquitter des fonctions que leur confère la loi sans être inquiétés, harcelés ou intimidés dans leur profession (ibid., par. 96).

3. Un cadre global pour l'accès à la justice dans le programme de développement pour l'après-2015

43. Comme on l'a déjà souligné, le développement devrait être défini plus largement que la conception retenue aux fins des objectifs du Millénaire pour le développement. Loin de se limiter à la seule la croissance économique, le développement doit également englober des notions telles que la justice, l'état de droit, la bonne gouvernance, la qualité des institutions, la paix et la sécurité.

44. La Rapporteuse spéciale est d'avis que l'état de droit offre à la fois un cadre conceptuel et une série d'outils qui permettront de réaliser des avancées concrètes sur le plan des droits, dans la mesure où le respect de certains principes de base pourra être mesuré concrètement. Bâtir la paix et la gouvernance sur l'état de droit et des institutions solides, en particulier un pouvoir judiciaire indépendant, est un aspect essentiel du programme de développement pour l'après-2015.

45. En outre, la Rapporteuse spéciale souscrit à l'affirmation de l'ONUDC selon laquelle, nonobstant l'accent mis sur « la paix et la sécurité » durant la Conférence des Nations Unies sur le développement durable et les consultations qui ont été menées au sein et en dehors de l'ONU depuis 2012, le débat sur le développement a tendance à passer sous silence les questions liées à l'état de droit et, en particulier, la place de la sécurité et de la justice dans le programme de développement pour

¹² Pour une analyse plus détaillée de la corruption de la justice et du rôle de la justice dans la lutte contre la corruption, voir A/67/305.

l'après-2015. Si les hauts responsables reconnaissent qu'il existe un lien entre la sécurité, la justice, et le développement, ils sont en désaccord presque complet sur la manière concrète de les inclure dans ledit programme¹³.

46. La Rapporteuse spéciale voudrait appeler tous les États Membres à n'épargner aucun effort pour concrétiser leurs engagements et définir à cet effet une série d'objectifs et d'indicateurs relatifs à l'état de droit, à la justice et aux droits de l'homme, qui puissent servir à orienter et compléter les politiques, objectifs et mesures liés au développement.

C. La place de l'accès à la justice et de l'indépendance de la justice dans le programme de développement pour l'après-2015

47. L'accès à la justice, tel qu'il est défini par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), est la possibilité donnée aux populations de demander et obtenir réparation en s'adressant à un système de justice formel ou non formel, en conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme¹⁴. Cette définition, qui est largement acceptée au sein de la communauté internationale, comble le vide laissé par les traités relatifs aux droits de l'homme, ceux-ci ne donnant pas de définition précise de cette notion. Il existe cependant plusieurs instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme qui font de l'accès à la justice un droit fondamental dont tous devraient pouvoir jouir.

48. L'accès à la justice est directement lié au principe d'indépendance de la justice dans la mesure où l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont des composantes essentielles d'un système de justice efficace et transparent, qui contribue à la protection des droits de l'homme et favorise le développement économique¹⁵.

49. L'indépendance de la justice et l'accès à la justice sont deux éléments fondamentaux de l'état de droit, et bien que la présente section traite uniquement de ces deux notions, la Rapporteuse spéciale fait observer que d'autres aspects importants de l'état de droit, tels que la sécurité, la gouvernance, le processus décisionnel et le respect du principe de responsabilité, revêtent une importance fondamentale et devraient par conséquent faire pleinement partie du programme de développement pour l'après-2015.

1. Accès à la justice : un droit en soi et un moyen de faire respecter ses droits

50. Comme le prédécesseur de la Rapporteuse spéciale, Leandro Despouy, l'a clairement affirmé: l'accès à la justice constitue à la fois un droit fondamental en soi et un moyen de rétablir l'exercice d'autres droits qui auraient été méconnus ou bafoués (A/HRC/8/4, par. 17). Il s'agit donc d'un droit de l'homme fondamental dans tout système démocratique qui prétend garantir les droits de tous sur un pied

¹³ ONUDC, op. cit., p. 7.

¹⁴ PNUD, *Programming for Justice: Access for All – A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice* (2005), p. 5.

¹⁵ Voir PNUD, « Access to justice: practice note » (2004).

d'égalité. *A contrario*, toute entrave à cet accès a de graves répercussions sur la pleine jouissance des droits de l'homme.

51. L'accès à la justice est la garantie que les droits de l'homme seront strictement respectés, car il permet à chacun de faire valoir ses droits ou de poursuivre les auteurs de crimes, de violences ou d'atteintes commis à son encontre, et d'échapper ainsi au cercle vicieux de l'impunité, du dénuement et de l'exclusion.

52. L'accès à la justice est donc essentiel au développement parce que lorsque les droits des membres de groupes vulnérables sont violés, ceux-ci éprouvent un sentiment généralisé d'insécurité et d'instabilité qui contribue à aggraver la pauvreté et le sous-développement. Des systèmes de justice équitables et efficaces offrant une réparation effective et adéquate constituent le moyen le plus efficace de permettre aux populations d'éprouver un sentiment de sécurité, de stabilité et de prospérité en réduisant les risques associés aux violences et à la violation des droits et en dissuadant les auteurs de commettre de nouvelles violations.

53. Au sens large, cette notion désigne non seulement l'accès au système judiciaire mais aussi l'accès à d'autres mécanismes et institutions, tels que les commissions nationales des droits de l'homme ou les institutions de médiation, qui prêtent assistance à ceux qui veulent faire valoir leurs droits devant les organes de l'État (A/62/207, par. 38).

54. Cette notion peut être envisagée sous différents aspects complémentaires : a) l'accès proprement dit, c'est-à-dire la possibilité de s'adresser à la justice en bénéficiant d'une représentation juridique adéquate, ce qui est indispensable pour pouvoir présenter sa demande dans les conditions requises; b) l'existence d'un appareil judiciaire qui fonctionne bien, c'est-à-dire qui permet d'obtenir une décision équitable dans un délai raisonnable; et c) la possibilité de suivre la procédure judiciaire jusqu'à son terme, c'est-à-dire par exemple que les parties ne devraient pas avoir à abandonner une action judiciaire en cours d'instance pour des raisons indépendantes de leur volonté (en ce sens, le système devrait mettre à leur disposition les ressources et mécanismes nécessaires pour leur prêter appui tout au long de la procédure).

55. Comme on l'a déjà dit, l'accès à la justice est étroitement lié à toute une série de droits largement consacrés dans les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Par exemple, le droit à un procès équitable suppose, entre autres, l'accès à un tribunal prédéterminé et impartial qui rende des décisions fondées en droit à l'issue d'une procédure respectueuse des garanties d'une procédure régulière. Le droit à un recours utile permet, quant à lui, de renforcer les conditions d'accès à la justice du fait qu'il complète par des garanties procédurales effectives, comme les recours *en amparo* et *en habeas corpus*, les prescriptions et critères inhérents à un procès équitable ou au droit à un recours juridictionnel. En outre, le droit à l'égalité devant la justice exclut toute distinction dans l'accès aux tribunaux et aux cours de justice qui ne serait pas prévue par la loi et justifiée par des motifs objectifs et raisonnables. La notion d'accès à la justice est aussi inextricablement liée au principe de l'égalité des armes et au droit à l'assistance d'un défenseur, qui doit notamment être fournie sans délai, en privé, de manière confidentielle et être au besoin gratuite (A/HRC/8/4, par. 17 à 22).

56. Comme la Rapporteuse spéciale l'a souligné dans un rapport antérieur (A/HRC/23/43), le but de l'aide juridique est de contribuer à l'élimination des

obstacles qui entravent ou limitent l'accès à la justice par la fourniture d'une assistance aux personnes qui ne peuvent assumer le coût des services d'un avocat et de l'accès aux tribunaux. De ce fait, la définition de l'aide juridique doit être aussi large que possible et comprendre non seulement le droit à une assistance juridique gratuite en matière pénale, au sens de l'article 14, paragraphe 3 d), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais aussi à une assistance juridique efficace dans toute procédure judiciaire ou extrajudiciaire visant à statuer sur des droits ou des obligations, y compris les droits civils.

57. En effet, pour que l'accès à la justice préserve son caractère fondamentalement universel et remplisse convenablement son objectif, il est nécessaire de mettre en place un système judiciaire garant des droits et de prendre des mesures complémentaires, comme l'instauration de mécanismes et de programmes visant à faciliter la fourniture d'une aide juridique gratuite dans les affaires pénales et civiles. À cet égard, il convient de souligner qu'il est crucial de garantir l'autonomie et l'indépendance des dispositifs d'aide juridique afin qu'ils aident ceux qui ont besoin d'un appui financier à accéder à la justice sur un pied d'égalité avec les autres.

58. La Rapporteuse spéciale souligne combien il importe de préserver le caractère global de l'accès à la justice. Dans le même ordre d'idées, l'ancien Rapporteur spécial avait déjà précisé qu'en tant que moyen permettant d'exiger le rétablissement ou la jouissance d'autres droits (notamment civils, politiques, économiques, sociaux et culturels), l'accès à la justice ne se limitait pas à l'engagement d'une action en justice, mais continuait d'être exercé tout au long de la procédure, laquelle devait être menée à son terme conformément aux principes qui fondent l'état de droit (comme le procès équitable et les garanties procédurales), et jusqu'à l'exécution de la décision. Cela signifie que le principe d'égalité ainsi que les conditions d'accessibilité et d'efficacité auxquelles doit satisfaire tout mécanisme établi pour le traitement des différends sont applicables non seulement au début mais aussi tout au long de la procédure de règlement (A/HRC/8/4, par. 58).

59. La possibilité d'accéder gratuitement et sur un pied d'égalité à la justice permet aux personnes de faire valoir leurs droits, de témoigner des crimes auxquels elles ont été confrontées et de s'extirper du cercle vicieux de l'impunité et l'exclusion. En fournissant un outil efficace pour rompre ce cercle vicieux, l'accès à la justice permet la démarginalisation de différentes catégories de la société en ce qu'elle les met sur un pied d'égalité avec les autres. Donner aux gens les moyens de faire valoir leurs droits est encore plus essentiel dans les situations de violations massives des droits de l'homme.

60. Les facteurs et circonstances qui font obstacle à l'accès à la justice dans des conditions d'égalité sont nombreux (ibid., par. 24 à 32). Le prédécesseur de la Rapporteuse spéciale avait déjà constaté que l'absence de politiques publiques visant à éliminer ces obstacles portait essentiellement préjudice aux franges de la population qui se trouvaient en situation de vulnérabilité et d'extrême pauvreté ou qui étaient défavorisées sur le plan culturel, économique ou social (ibid., par. 48).

61. Ainsi, les obstacles financiers ont des répercussions considérables sur l'accès à la justice. Sur le plan institutionnel, ils font par exemple que les juges et autres acteurs du système de justice ne reçoivent pas la formation qu'ils devraient, que les conditions de travail matérielles sont mauvaises et que l'aide juridique gratuite ne peut être financée. Au nombre des obstacles institutionnels on citera également le

recours excessif et arbitraire à la détention et à l'incarcération, de même que la corruption (A/67/278, par. 48 à 50 et 57 à 59). Au niveau individuel, les procédures judiciaires peuvent représenter une lourde charge financière, notamment les dépenses afférentes à l'ouverture et la poursuite des procédures, y compris les honoraires d'avocat. Ces obstacles financiers affectent de manière disproportionnée les catégories sociales à faible revenu et en particulier les personnes vivant dans l'extrême pauvreté.

62. Les obstacles relatifs à l'information entravent également l'accès à la justice. En outre, la méconnaissance de la part des intéressés de leurs droits fondamentaux et des voies de recours qui s'offrent à eux pour faire valoir leurs droits ont une incidence directe sur l'accès à la justice.

63. Les barrières culturelles, comme la maîtrise de la langue, la stigmatisation sociale, la subordination socioéconomique, la marginalisation ou la méfiance à l'égard du système judiciaire sont d'autres obstacles à l'accès à la justice (ibid., par. 20 à 27).

64. L'accès à la justice est également trop souvent entravé par des obstacles physiques, comme l'éloignement géographique des tribunaux ou des institutions de l'État, tels que la police, ou l'absence de prise en compte des personnes ayant des besoins spécifiques, comme les personnes handicapées et les personnes âgées. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que tous ces obstacles s'aggravent dans les pays en conflit armé ou sortant d'un conflit, situations dans lesquelles les institutions de l'État sont particulièrement fragiles, voire inexistantes.

65. En outre, notamment en ce qui concerne les pauvres et les plus vulnérables, l'accès à la justice peut être gravement compromis par des obstacles juridiques et normatifs, comme l'inadéquation des dispositifs juridiques, l'absence de contrôle juridictionnel et l'absence d'identité juridique, ainsi que par des problèmes structurels, tels que des retards excessifs dans les procédures, l'excès de formalisme, l'absence de capacité juridique et la portée limitée des procès. En outre, le recours à des systèmes de justice non formelle par ceux qui ont du mal à accéder à la justice suscite de graves problèmes au regard des droits de l'homme (ibid., par. 85 à 90).

66. Comme indiqué par l'ONUDC, des aspects tels que l'accessibilité, l'efficacité, la rapidité et la qualité des services fournis par les systèmes de justice formels et non formels influent sur la mesure dans laquelle la justice est vue comme équitable. Ces aspects sont des domaines dans lesquels il serait bon de formuler des objectifs, des cibles et des indicateurs¹⁶.

67. À l'instar de tout autre droit de l'homme, l'accès à la justice impose que des garanties soient instaurées pour en permettre le plein exercice. Comme on l'a vu plus haut, ces garanties doivent comprendre l'instauration des conditions juridiques et matérielles propres à permettre à tous d'accéder à la justice sur un pied d'égalité. Elles supposent non seulement de s'abstenir de créer des obstacles, mais également de prendre au besoin des mesures concrètes, comme l'élimination des obstacles matériels à l'exercice effectif du droit d'accéder à la justice.

68. Comme le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté l'a indiqué, l'accès à la justice est indispensable si l'on veut s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté, de l'exclusion et de la vulnérabilité (A/67/278, par. 5).

¹⁶ ONUDC, op. cit., p. 16.

L'instauration d'une justice effective contribue de ce fait à l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim.

69. Améliorer l'accès à la justice offre également l'espoir d'améliorer la condition des femmes grâce à la mise en place de moyens efficaces de faire respecter leurs droits. À l'appui de cet argument, il a été noté que les efforts visant à faciliter l'accès à la justice pour les femmes avaient permis de réduire les pratiques illégales qui touchent de façon disproportionnée les femmes, comme la pratique de la dot¹⁷. Ainsi que la Rapporteuse spéciale l'a souligné dans un précédent rapport, l'accès à la justice joue un rôle crucial dans la protection effective des droits de la femme, la démarginalisation et l'épanouissement des femmes et la promotion de l'égalité des hommes et des femmes (A/HRC/17/30 et Corr.1, par. 82).

70. L'accès à la justice peut aussi avoir des effets positifs sur l'environnement et les droits en matière d'environnement. En effet, comme l'a indiqué l'organisation Namati, l'accès à l'aide juridique peut permettre aux communautés de défendre leurs droits sur les pâturages, partant leur donner les moyens de mieux contrôler leurs moyens d'existence et de préserver l'environnement¹⁸. Le lien entre accès à la justice et protection de l'environnement a déjà été consacré en 1992 au principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, où les États Membres ont affirmé que la meilleure façon de traiter les questions d'environnement était d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convenait, et un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours.

71. En plus de leur obligation de mettre en place un cadre juridique propice au libre exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de réprimer toutes les violations de ces droits, les États doivent offrir aux détenteurs de droits les conditions nécessaires pour qu'ils puissent effectivement accéder à la justice et charger certaines institutions d'y veiller. Il s'agit notamment de l'obligation d'organiser l'appareil d'État et toutes les structures et institutions qui permettent au pouvoir de s'exercer d'une manière qui garantisse le libre et plein exercice des droits de l'homme qui peuvent être faits valoir par voie de droit.

72. Garantir l'accès *de jure* aux mécanismes judiciaires et autres voies de droit ne suffit pas à garantir à tous un accès *de facto* à la justice. Les États doivent donc prendre des mesures concrètes pour faire en sorte que les lois et les politiques soient non discriminatoires quant au fond, car si les tentatives faites pour accéder aux juridictions compétentes sont systématiquement vouées à l'échec pour des raisons de droit ou de fait, cela va à l'encontre du principe d'égalité devant la justice¹⁹.

73. En résumé, l'accès à la justice signifie que toute personne devrait connaître les protections et services dont il peut jouir en droit et qu'il peut faire valoir en justice²⁰. L'accès à la justice, qui est un élément essentiel de l'état de droit, est par conséquent d'une importance primordiale pour la réalisation des objectifs de

¹⁷ Voir Namati, « Justice 2015: how justice impacts development » (Open Society Justice Initiative, mars 2013).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ CCPR/C/GC/32, par. 9, et A/67/278, par. 11.

²⁰ Voir George Soros, « Development's missing ingredient » (Open Society Justice Initiative, 4 février 2014).

développement durable inscrits dans le programme de développement pour l'après-2015.

74. À l'occasion de la récente réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur la place des droits de l'homme et de l'état de droit dans le programme de développement pour l'après-2015, le Président de l'Assemblée générale a réaffirmé que faire en sorte que chacun puisse avoir accès à une justice rapide, transparente, efficace, équitable, réactive, participative et responsable (y compris les systèmes de justice non formelle ou coutumière) favorise le règlement pacifique des différends et offre des voies de recours efficaces, justes et indépendantes pour le traitement des plaintes et réclamations. Cela favorise également la stabilité sociale propice au développement durable. Dans le même temps, l'indépendance du système judiciaire, ainsi que son impartialité et son intégrité, est une condition préalable essentielle à la promotion de l'état de droit.

2. Renforcement de l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et la compétence de la justice²¹

75. L'indépendance de la justice a été qualifiée de coutume internationale et de principe général du droit reconnu par la communauté internationale²². On a aussi fait de ce principe une obligation conventionnelle comme en atteste l'exigence d'indépendance du tribunal prévue au paragraphe 1 de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui, comme le précise le Comité des droits de l'homme, est un droit absolu qui ne souffre aucune exception (CCPR/C/GC/32, par. 19). En outre, comme le déclarent les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, l'indépendance de la magistrature est une exigence préalable du principe de légalité et la garantie fondamentale d'un procès équitable.

76. L'importance de l'indépendance des juges a également été soulignée par le Comité des droits de l'homme dans son interprétation de la teneur et du champ d'application de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. D'après le Comité, la garantie de compétence, d'indépendance et d'impartialité du tribunal au sens du paragraphe 1 de l'article 14 est un droit absolu qui ne souffre aucune exception (ibid.)

77. Sans indépendance judiciaire, il n'y a pas de séparation des pouvoirs sans laquelle il n'a pas de véritable état de droit ou de démocratie. L'importance des principes de la séparation des pouvoirs et de l'état de droit a été réaffirmée par le prédécesseur de la Rapporteuse spéciale, lequel faisait remarquer que l'état de droit et la séparation des pouvoirs étaient les clefs d'une administration de la justice présentant des garanties d'indépendance, d'impartialité et de transparence²³. Comme l'a déclaré le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 32, « Une situation dans laquelle les fonctions et les attributions du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne peuvent pas être clairement distinguées et dans laquelle le second est en mesure de contrôler ou de diriger le premier est incompatible avec le principe de tribunal indépendant » (CCPR/C/GC/32, par. 19).

78. Lorsque la justice échoue, l'impunité prend le relais ce qui peut avoir des conséquences dramatiques car l'impunité nuit à la démocratie, à l'état de droit, à la

²¹ Pour une analyse plus poussée des garanties de l'indépendance judiciaire, voir A/HRC/11/41.

²² Au sens de l'article 38.1 b) du Statut de la Cour internationale de Justice.

²³ A/HRC/11/41, par. 18; voir également E/CN.4/2004/60, par. 28.

confiance de la population dans les institutions de l'État et aux perspectives de développement. De plus, lorsque le pouvoir judiciaire n'est pas suffisamment fort pour garantir l'accès de tous à la justice, les groupes les plus marginalisés de la société sont exclus du système judiciaire qui les défavorise au lieu de leur donner plus de pouvoir.

79. Les facteurs et les circonstances qui influent sur l'indépendance judiciaire sont nombreux et divers et aussi bien individuels qu'institutionnels. Les garanties mises en place doivent tous les couvrir sous tous leurs aspects pour renforcer l'indépendance de la justice et assurer ainsi le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire.

80. Surtout, l'indépendance de l'appareil judiciaire doit être garantie au plus haut niveau, si possible par la Constitution elle-même. D'autres garanties institutionnelles doivent être mises en place pour assurer cette indépendance à savoir : a) les procédures de sélection et de nomination des juges et des magistrats doivent être transparentes et reposer sur des critères clairs et objectifs axés sur la compétence, l'intégrité et le mérite; b) le principe du juge naturel ou légal qui interdit les tribunaux *ex post facto* et limite le recours aux tribunaux spéciaux ou militaires doit être respecté; c) la justice doit être dotée d'un budget suffisant qui lui donne les ressources dont elle a besoin pour que l'appareil judiciaire s'acquitte comme il se doit de ses fonctions; d) la liberté d'association et d'expression des juges et des magistrats doit être assurée, ce qui veut dire notamment qu'ils doivent pouvoir participer aux débats portant sur leurs fonctions et leur statut ainsi que sur les questions juridiques; e) la distribution des affaires doit se faire dans la transparence et l'objectivité pour éviter toute ingérence extérieure ou intérieure; f) pour assurer l'indépendance au sein de l'institution judiciaire, le choix du juge présidant le tribunal doit se faire sur la base de procédures transparentes; et g) des mesures disciplinaires, qui respectent les principes du droit à un procès équitable et les garanties d'une procédure régulière tout en exigeant des juges et des magistrats qu'ils rendent des comptes, doivent être prévues.

81. S'agissant de la dimension individuelle de l'indépendance et de l'impartialité, les garanties offertes devraient comprendre la sécurité d'emploi et la non-amovibilité des juges; l'immunité personnelle pour certains actes ou omissions commis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, telle que prévu clairement par la législation et le code de la magistrature; l'avancement reposant sur des critères objectifs; et des conditions d'emploi correctes, en termes de rémunération, de ressources humaines et matérielles, de sécurité, de formation et de perfectionnement.

82. En tant qu'agents du pouvoir judiciaire, les juges ont l'obligation et la responsabilité, en vertu du droit international, de veiller à ce que chacun puisse jouir sur un pied d'égalité et sans discrimination d'aucune sorte – fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la richesse, la naissance ou tout autre critère – des droits qui lui sont reconnus. Comme la Rapporteuse spéciale l'a déjà dit, ils doivent par conséquent s'employer activement à faire respecter les normes internationales en matière d'égalité et de non-discrimination tant lors du délibéré que dans l'application des règles de procédure. Les juges peuvent recommander l'abrogation ou la modification de toute loi ou de toute règle qu'ils jugent contraire aux normes internationales relatives aux droits de l'homme (A/66/289, par. 38).

83. À cet égard, tous les acteurs de la justice doivent avoir l'éducation et la formation nécessaires pour que l'appareil judiciaire puisse être véritablement indépendant et jouer un rôle transformateur dans la promotion et la protection des droits de l'homme dans un esprit d'équité et de transparence, compte dûment tenu des devoirs et engagements internationaux des États, et non pas perpétuer des schémas profondément discriminatoires en appliquant à la lettre des lois injustes et iniques.

3. Définition d'objectifs, de cibles et d'indicateurs couvrant les différentes garanties relatives à l'accès à la justice et à l'indépendance du pouvoir judiciaire

84. La Rapporteuse spéciale ne peut accepter le constat simpliste selon lequel « la justice ne se mesure pas ». Elle estime que le droit relatif aux droits de l'homme définit des règles de conduite mesurables et des principes opérationnels permettant d'évaluer la justice.

85. Comme l'ont souligné les auteurs d'un appel mondial aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies, il existe des moyens pratiques de mesures les progrès faits dans l'instauration de la justice et les Gouvernements ont fait de grands pas en avant dans ce domaine. Les ministères de la justice recueillent déjà des données sur le nombre et la durée des procès. Les offices nationaux de statistique incluent souvent des questions portant sur les connaissances juridiques et l'accès à la justice dans leurs questionnaires²⁴.

86. De fait, les gouvernements et les appareils judiciaires utilisent depuis longtemps des indicateurs et d'autres moyens de mesure pour suivre et évaluer le fonctionnement de la justice et des tribunaux. Qui plus est, les organismes des Nations Unies ont mis au point de nombreuses séries d'indicateurs²⁵ pour mesurer les progrès accomplis au niveau de ce fonctionnement, en particulier ceux concernant le système de justice pénale et l'accès à la justice.

87. Il existe plusieurs méthodes pour mesurer les progrès accomplis au niveau de l'état de droit et c'est en fonction de ces méthodes que doivent être définis les indicateurs à retenir, notamment ceux concernant les données administratives, les études de besoins juridiques, les enquêtes de perception, les études d'experts et les recherches qualitatives²⁶.

88. En ce qui concerne plus particulièrement l'accès à la justice et l'indépendance du pouvoir judiciaire, les objectifs définis devraient tenir compte du fait que ces deux notions sont non seulement des fins en elles-mêmes mais aussi des moyens de faire respecter d'autres droits de l'homme et engagements. Des indicateurs à la fois qualitatifs et quantitatifs doivent donc être mis au point pour que l'on puisse

²⁴ Appel mondial lancé aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies « La justice doit faire partie des objectifs de développement pour l'après-2015 », consultable à l'adresse suivante : www.namati.org/justice2015.

²⁵ Par exemple, les indicateurs relatifs à l'état de droit définis sous les auspices de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) recouvrent 135 critères permettant de mesurer les progrès accomplis dans les différents domaines que recouvre l'état de droit; ou les indicateurs relatifs aux droits de l'homme mis au point et publiés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

²⁶ Peter Chapman, « Function, not form: defining targets for justice in the post-2015 development agenda », Open Society Justice Initiative, 7 novembre 2013.

mesurer aussi bien l'utilisation faite de ces deux moyens que les résultats obtenus dans ces deux domaines. Il faut d'urgence prendre conscience de l'importance de ces processus car, comme l'a noté Peter Chapman de l'Open Society Justice Initiative, le succès de la mise en œuvre des priorités nationales dépend souvent de la manière dont elles ont été définies²⁷.

89. Rappelant les Règles de Brasilia sur l'accès à la justice des personnes vulnérables, la Rapporteuse spéciale a souligné que le système judiciaire devait être conçu comme un instrument propre à défendre effectivement les droits des personnes vulnérables, et était en passe de l'être. Les efforts faits à ce titre pour ventiler les données et autres supports servant à définir les indicateurs et les mesures nécessaires et pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés par sexe, appartenance ethnique ou race, situation économique ou tout autre critère pertinent seront d'un grand secours aux gouvernements pour les aider à axer leurs activités de développement sur les plus défavorisés.

90. En outre, sachant que le pouvoir judiciaire doit être indépendant et impartial et apparaître comme tel aux yeux d'un observateur neutre, il faut tenir compte de la réalité que vivent les personnes qui ont à faire à la justice lors de la définition des objectifs et indicateurs. Ce n'est que lorsqu'on aura compris quelle est l'expérience concrète des usagers du système judiciaire ou de ceux qui cherchent y avoir accès que l'on pourra trouver des solutions propres à améliorer l'accès universel, *de jure* et de facto, à la justice sans aucune discrimination.

91. Il importe de souligner que, dans le prolongement des principes universels sur lesquels repose une vision unique des choses, les cibles et indicateurs doivent tenir compte de la réalité, des priorités, des capacités et des ressources limitées aux niveaux national et local²⁸.

92. Depuis qu'elle a été nommée, la Rapporteuse spéciale n'a cessé de souligner qu'il n'y a pas de justice idéale mais plutôt des principes universels qui doivent être respectés au niveau tant de la structure que du fonctionnement de tout appareil judiciaire qui entend s'acquitter dûment de sa mission.

93. Ainsi même si l'universalité de droits de l'homme et de l'état de droit doit être au cœur de cet appareil judiciaire de façon à créer un terrain d'entente précieux pour tous, le nouveau cadre de développement devra s'appuyer sur des stratégies définies en fonction des réalités locales. Dans ce contexte, la façon dont sont conçues, adoptées et mises en œuvre les réformes nécessaires ne peut que susciter autant d'intérêt que le contenu de ces réformes.

94. En concevant un programme de développement reposant sur l'état de droit et la justice, on peut par la même occasion mettre en place les mécanismes de suivi et de responsabilisation requis pour faire en sorte que les justiciables puissent revendiquer leurs droits et aient accès à des recours effectifs lorsque ces droits ont été violés ou bafoués.

95. Dans ce contexte, l'accès à la justice et le renforcement de l'indépendance de la justice devraient être des objectifs en soi, conformément aux nombreux engagements pris dans ce sens par la communauté internationale comme indiqué

²⁷ Ibid.

²⁸ ONUDC, « Accounting for security and justice in the post-2015 development agenda », octobre 2013, p. 43.

précédemment dans le présent rapport. Les aspects et éléments fondamentaux des principes de l'accès à la justice, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'état de droit devraient également faire l'objet d'objectifs concrets et mesurables.

96. De nombreux objectifs et indicateurs relatifs à l'état de droit, à l'accès à la justice et à l'indépendance du pouvoir judiciaire ont déjà été proposés. Les indicateurs sont importants comme repères utilisés aux fins de l'évaluation des résultats obtenus. D'après l'Organisation des Nations Unies, il est possible de mesurer l'accès à la justice d'un point de vue aussi bien quantitatif que qualitatif. Par exemple, pour déterminer si l'appareil judiciaire donne ou non accès à la justice pénale, on peut fonder les indicateurs sur les éléments suivants : la possibilité de bénéficier d'un interprète, la protection des droits des accusés et des victimes, l'accès aux voies de recours en cas de déni de justice; les frais de justice à acquitter pour accéder aux tribunaux; la possibilité offerte aux accusés indigents de bénéficier d'une assistance juridictionnelle, la qualité de la représentation juridique et la réaction en cas de violence sexiste²⁹. D'après le PNUD, l'accès à la justice peut se mesurer grâce à des indicateurs tels que l'accès aux procédures judiciaires; la possibilité de disposer d'une représentation juridique adéquate; l'accès à des mécanismes judiciaires plus informels comme les tribunaux chargés des petites créances et les tribunaux administratifs; la possibilité de bénéficier de conseils juridiques et l'enseignement du droit³⁰.

97. Par exemple, dans son rapport de 2013 intitulé « Pour un nouveau partenariat mondial : vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable », le Groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier le programme de développement pour l'après-2015 a proposé des objectifs portant entre autres sur l'identité légale, la réduction des morts violentes et l'existence d'institutions accessibles, indépendantes et dotées des moyens financiers nécessaires. De même, l'organisation non gouvernementale internationale Namati a défini des objectifs portant sur l'identité légale et l'existence de mécanismes accessibles de règlement des différends. Saferworld a aussi défini toutes sortes d'objectifs et d'indicateurs³¹.

98. La Rapporteuse spéciale tient à réaffirmer qu'une plus grande attention et davantage de ressources doivent être consacrées à l'amélioration de l'efficacité et de la transparence des appareils judiciaires, de façon à assurer l'égalité d'accès de chacun à la justice.

IV. Conclusions

99. Il existe indéniablement un lien direct et intrinsèque entre le développement durable et l'état de droit et les droits de l'homme, notamment l'accès à la justice et l'indépendance du pouvoir judiciaire.

100. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale tient à rappeler qu'à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en

²⁹ Indicateurs de l'état de droit des Nations Unies : *Guide d'application et outils de gestion de projet* (2011).

³⁰ Voir PNUD, « L'accès à la justice : note de pratique ».

³¹ Peter Chapman, « Function, not form: defining targets for justice in the post-2015 development agenda ».

1993, les États ont estimé que « l'administration de la justice, notamment les organes chargés de faire respecter la loi et les organes chargés des poursuites et, surtout, un corps judiciaire et un barreau indépendants, en pleine conformité avec les normes applicables énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, sont essentiels à la pleine réalisation de ces droits, sans discrimination aucune, et sont indispensables à la démocratisation et à un développement durable »³².

101. Il ne faut donc pas seulement que les questions relatives à l'accès à la justice et l'administration de la justice figurent en bonne place dans le programme de développement mais aussi qu'elles soient prises en compte explicitement dans le cadre pratique de développement qui sera mis en place pour poursuivre sur la lancée des objectifs du Millénaire pour le développement et pour les compléter. Il est indispensable de rompre le cercle vicieux de la pauvreté, de l'exclusion et de la vulnérabilité. Le programme de développement pour l'après-2015 a également souligné le rôle central que joue un pouvoir judiciaire performant, indépendant, impartial, transparent et compétent en aidant les justiciables à revendiquer leurs droits de l'homme et en leur donnant accès à des voies de recours effectif en cas de violation de ces droits.

102. Il est nécessaire d'envisager le développement sous l'angle des droits de l'homme pour replacer l'être humain au cœur du processus de développement et pour ce faire de désigner les titulaires de droits et les débiteurs des obligations et de mettre en avant les principes fondamentaux et transversaux que sont la participation, la responsabilité, la non-discrimination, l'autonomisation et l'état de droit, qui participent tous de la même démarche essentielle qui vise à assurer le développement durable sans faire d'exclus. De ce fait, il est impératif de tenir systématiquement compte des normes et des obligations relatives aux droits de l'homme tout au long de la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015.

103. L'universalité des droits de l'homme milite en faveur de l'intégration des notions d'accès à la justice et d'administration équitable de la justice dans le programme de développement pour l'après-2015. Des indicateurs ont pour ce faire été définis aux niveaux international et national et dans le but de suivre les progrès accomplis dans la réalisation universelle des droits de l'homme, dont ceux qui concernent le pouvoir judiciaire. Des indicateurs ont en particulier déjà été mis au point pour mesurer les résultats de l'appareil judiciaire et le degré de satisfaction du public à son égard. Ces indicateurs pourraient être mesurés et adaptés pour tenir compte du cadre d'action en faveur du développement qui sera mis au point.

104. La Rapporteuse spéciale se propose de conclure son rapport en reprenant à son compte la question posée à l'Assemblée générale par James Goldston le 10 juin 2014 à savoir : quelle sera la place de la justice dans la prochaine série d'objectifs de développement?³³ S'il est désormais admis que l'état de droit et les droits de l'homme sont des préalables à l'existence de sociétés pacifiques, stables et prospères, la justice jouera le rôle que les États Membres voudront

³² Déclaration et Programme d'action de Vienne, par. 27.

³³ James Goldston, « La justice pour le développement ou comment intégrer la justice et les droits de l'homme dans le cadre de développement pour l'après-2015 » (Open Society Justice Initiative, le 10 juin 2014).

bien lui laisser jouer. Le message à retirer est simple : il n'a pas de développement sans justice et cette justice ne verra le jour que si les États Membres s'acquittent de leurs responsabilités.

V. Recommandations

105. Les recommandations qui suivent doivent être envisagées à la lumière et compte tenu des débats en cours sur l'intégration des questions relatives aux droits de l'homme telles que la justice et l'état de droit dans le programme de développement pour l'après-2015. Tout comme l'Open Society Justice Initiative, la Rapporteuse spéciale a conscience de ce que la communauté internationale a actuellement une occasion unique en son genre de rapprocher deux mondes différents, celui des droits et celui du développement, et c'est à la lumière de ce constat que les recommandations qui suivent doivent être lues.

106. Lors de l'élaboration du cadre de développement pour l'après-2015, il faudrait tenir particulièrement compte du fait que de nombreuses questions relatives aux droits de l'homme ne figurent pas parmi les objectifs du Millénaire pour le développement. Les États doivent tirer les enseignements qui s'imposent du silence sous lequel sont passés les effets destructeurs qu'ont les conflits, la violence, l'injustice et la discrimination sur le développement. La Rapporteuse spéciale engage ainsi instamment tous les États à envisager de mentionner explicitement les questions relatives aux droits de l'homme dans le cadre de développement pour l'après-2015.

107. La Rapporteuse spéciale réaffirme que la conception actuelle du développement, axée sur l'économie, ne tient pas compte des autres aspects du développement comme la justice, la non-discrimination et l'égalité des chances, et demande instamment que le plan de développement pour l'après-2015 porte sur l'ensemble des droits reconnus sur le plan international, qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux, en définissant des objectifs, des cibles et des indicateurs les concernant.

108. Les États devraient chercher à intégrer dans le programme de développement pour l'après-2015 la démarche universellement adoptée et acceptée qui privilégie les droits de l'homme, en mettant provisoirement l'accent sur l'accès à la justice et sur l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire. Des objectifs et indicateurs précis devraient être consacrés à ces deux questions.

109. La Rapporteuse spéciale exhorte les États à adopter une démarche volontariste pour éliminer tous les obstacles pratiques à l'accès à la justice et à prendre des mesures positives pour faire en sorte que leurs lois et politiques ne soient pas discriminatoires et s'attaquer ainsi aux racines profondes des problèmes que sont la pauvreté, l'exclusion et la vulnérabilité, lesquels outre qu'ils ne sont pas dignes de sociétés démocratiques, ont de surcroît des répercussions négatives sur le développement.

110. La Rapporteuse spéciale appelle les États à accorder une attention particulière aux questions de gouvernance, notamment à la corruption qui remet en cause la légitimité des pouvoirs publics, nuit à l'état de droit et limite les progrès faits en matière de développement.

111. Les États devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour concrétiser les engagements qu'ils ont pris en faisant figurer l'état de droit et la justice dans le programme d'action pour l'après-2015, en définissant des objectifs portant sur ces questions, qui soient assortis de cibles et indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs, et en reprenant systématiquement ces questions dans les cibles et indicateurs portant sur d'autres objectifs. À cet égard, les États devraient se fonder sur les données administratives et les résultats des études des besoins judiciaires, études de perception, enquêtes d'experts et travaux de recherche qualitative dont ils disposent pour choisir les indicateurs qualitatifs et quantitatifs à retenir.
