



Assemblée générale

Distr. générale
9 juin 2017
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-cinquième session

6-23 juin 2017

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils,
politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats*

Note du secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán, établi en application de la résolution 26/7 du Conseil. Il s'agit du premier rapport soumis par le Rapporteur spécial depuis son entrée en fonctions, le 5 décembre 2016.

Le Rapporteur spécial y rend compte de la manière dont il envisage ce mandat. Il rappelle d'abord les origines et le cadre du mandat, ainsi que le rôle du Rapporteur spécial. Il offre ensuite un aperçu des travaux thématiques effectués par ses prédécesseurs. Enfin, il présente quelques sujets de préoccupation spécifiques auxquels il entend accorder une attention particulière durant son mandat, notamment la corruption et le crime organisé.

* Le présent document est soumis tardivement pour rendre compte des informations les plus récentes.



Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Points de vue concernant le mandat de Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats	3
A. Mandat du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats	4
1. Origines du mandat et engagement de la communauté internationale	4
2. Rôle du Rapporteur spécial et méthodes de travail	4
3. État de droit, séparation des pouvoirs et indépendance des juges et des avocats	5
4. Vers un programme de mise en œuvre	5
B. Aperçu des travaux thématiques accomplis depuis la création du mandat	6
1. Indépendance du pouvoir judiciaire	6
2. Déontologie judiciaire, corruption dans le système judiciaire et responsabilité du corps judiciaire	8
3. Indépendance des avocats et des juristes	9
4. Circonstances spéciales donnant lieu à des atteintes à l'indépendance des juges et des avocats et à la bonne administration de la justice.....	10
5. Égalité devant les tribunaux	11
6. Accès à la justice et aide juridictionnelle	12
7. Éducation, formation et renforcement des capacités des juges, des avocats et des procureurs.....	12
C. Questions présentant un intérêt particulier.....	12
1. Garantir l'indépendance de la justice	13
2. Corruption, responsabilité judiciaire et indépendance du système judiciaire	13
3. Protéger les professionnels du droit	15
4. Restrictions au droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant, impartial et compétent	17
III. Conclusions et recommandations	19
A. Conclusions	19
B. Recommandations.....	20

I. Introduction

1. Le présent rapport est le premier établi par le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán, depuis son entrée en fonctions en décembre 2016, en vertu de la résolution 26/7 du Conseil des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial y présente les principales questions auxquelles il accordera la priorité durant son mandat. Le rapport se compose de trois parties. La première fournit un aperçu du mandat du Rapporteur et de ses méthodes de travail avec les États, la société civile, les organismes des Nations Unies et les parties prenantes concernées. La deuxième présente un résumé des travaux thématiques accomplis par les prédécesseurs du Rapporteur spécial. La troisième recense certaines questions particulièrement préoccupantes, dont le Rapporteur spécial tiendra compte au cours de son mandat, notamment celles de la corruption et du crime organisé.
2. Conscient du lien qui existe entre les droits de l'homme et l'indépendance des juges et des avocats, le Conseil des droits de l'homme a souligné à maintes reprises l'importance d'un appareil judiciaire indépendant. Dans la résolution 29/6, le Conseil s'est dit une nouvelle fois convaincu qu'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial, un barreau indépendant et un parquet objectif et impartial capable d'exercer ses fonctions en conséquence, ainsi que l'intégrité du système judiciaire sont des préalables indispensables à la protection des droits de l'homme, à la primauté du droit et à la garantie de procès équitables et d'une administration de la justice exempte de discrimination.
3. Le Conseil des droits de l'homme a prié à maintes reprises le Secrétaire général de fournir au Rapporteur spécial, dans les limites du budget ordinaire de l'Organisation, toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de son mandat¹.
4. Le Rapporteur spécial tient à remercier la Clinique sur les droits de la personne du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa pour son appui exceptionnel à l'élaboration du présent rapport et aux recherches effectuées à cette fin.

II. Points de vue concernant le mandat de Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats

5. Le Rapporteur spécial tient à saluer le travail exceptionnel qui a été accompli par ses prédécesseurs à ce poste, Mónica Pinto, Gabriela Knaul, Leandro Despouy et Param Kumaraswamy.
6. Le mandat de Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats a été élaboré au fil des ans grâce à l'interprétation de sa portée et de son contenu, consacrée depuis peu dans la résolution 29/6 du Conseil des droits de l'homme. Comme l'a déclaré le Rapporteur spécial en 2016, chaque rapporteur spécial a contribué, dans son propre domaine d'action et au moyen de rapports thématiques périodiques, à préciser et affirmer les conditions nécessaires pour assurer et préserver l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire.
7. Le Rapporteur spécial actuel entend s'acquitter de sa tâche en tenant compte du précieux travail accompli par ses prédécesseurs, tout en abordant des enjeux spécifiques du moment. Il tient, par exemple, à accorder une attention particulière à l'incidence de la corruption, du crime organisé et d'autres menaces transnationales sur le pouvoir judiciaire. Il fournira des détails sur cette question dans ses futurs rapports thématiques.
8. Après examen de l'approche des précédents titulaires du mandat en matière de corruption (voir, par exemple, E/CN.4/2002/72/Add.1, A/HRC/4/25, A/HRC/11/41, A/64/181, A/65/274, A/HRC/20/19, A/67/305, A/HRC/23/43 et Corr.1 et A/70/263), le

¹ Voir, par exemple, la résolution 26/7 du Conseil.

Rapporteur spécial estime que l'incidence de la corruption et du crime organisé sur le pouvoir judiciaire doit faire l'objet d'un examen plus approfondi. Durant son mandat, il collaborera étroitement avec les États, les institutions spécialisées et les organismes des Nations Unies, les institutions nationales des droits de l'homme, les universités et les organisations de la société civile, en vue d'élaborer des stratégies et des approches visant à prévenir les effets néfastes de ces phénomènes sur le pouvoir judiciaire.

A. Mandat du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats

1. Origines du mandat et engagement de la communauté internationale

9. Le mandat du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats découle des préoccupations exprimées par la Commission des droits de l'homme au sujet de la fréquence des attaques dirigées contre les juges, les avocats et les personnels et auxiliaires de justice ainsi que du lien qu'elle avait constaté entre l'affaiblissement des garanties données aux magistrats et aux avocats, d'une part, et, de l'autre, la fréquence et la gravité des violations des droits de l'homme. Créé par la résolution 1994/41, le mandat a été renouvelé, la dernière fois, par le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 26/7. Le premier rapport soumis par un titulaire du mandat (E/CN.4/1995/39) a défini un contexte historique détaillé visant à inscrire ce mandat dans le cadre du travail considérable qui avait été accompli jusque-là en vue d'élaborer des normes internationales et de les faire pleinement respecter. Ce contexte historique a été repris ultérieurement dans un rapport du Rapporteur spécial au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/32/34).

10. Un cadre juridique international solide appuie l'objectif du mandat. Les instruments internationaux et régionaux relatifs à la portée du mandat ont d'abord été énumérés par le Rapporteur spécial dans son premier rapport, puis interprétés, mis en contexte et appliqués par les titulaires du mandat qui se sont succédé pendant plus de vingt ans. De nouveaux instruments, comme le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, la Convention des Nations Unies contre la corruption et les Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale, ainsi que des renvois à la jurisprudence de tribunaux régionaux des droits de l'homme et d'organes conventionnels des Nations Unies ont été plus tard ajoutés à la liste originale. Le Rapporteur spécial continuera de renvoyer à ces normes et de les appliquer dans le cadre de ses activités, et s'emploiera à promouvoir leur diffusion et leur pleine application. Dans ce contexte, il sera essentiel de rappeler que les conditions relatives à l'indépendance et à l'impartialité de la justice sont universelles et que la pratique générale qui consiste à assurer l'indépendance et l'impartialité de la justice constitue une coutume internationale au sens de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice (voir E/CN.4/1995/39, par. 32 et 35).

2. Rôle du Rapporteur spécial et méthodes de travail

11. Les travaux du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats sont riches et complexes, étant donné la portée assez vaste de son mandat, qui porte sur des questions telles que l'accès à la justice, l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire, le bon fonctionnement du système judiciaire, la protection des juges, des avocats, des procureurs et des personnels et auxiliaires de la justice, ainsi que le droit à un procès équitable et à une procédure régulière.

12. Pour s'acquitter de ses tâches, le Rapporteur spécial entend appliquer les méthodes de travail établies par ses prédécesseurs et par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, et a l'intention de contribuer aux futurs débats sur les moyens d'améliorer ces méthodes, notamment en participant à la réunion annuelle des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

13. Le Rapporteur spécial tient à souligner que la coopération est indispensable à la réalisation de son mandat, qu'il s'agisse d'effectuer des visites dans les pays, d'élaborer des rapports thématiques ou de recueillir des informations sur des cas ou des situations préoccupants. C'est pourquoi, il entend établir et entretenir des contacts directs avec les

États membres, les institutions spécialisées et les organismes des Nations Unies, les autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, les associations professionnelles de juges, d'avocats et de procureurs, les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations de la société civile, les universités et d'autres parties prenantes concernées, tout au long de son mandat. Le Rapporteur spécial est convaincu qu'il est nécessaire de renforcer la coopération et la coordination multilatérales pour venir à bout des problèmes concernant l'indépendance des juges et des avocats.

3. État de droit, séparation des pouvoirs et indépendance des juges et des avocats

14. L'indépendance de l'appareil judiciaire est fondamentale pour la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. En 1985, l'Assemblée générale a adopté les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature. Cette indépendance, telle qu'elle est définie dans les Principes fondamentaux, doit être garantie par les États et consacrée par la Constitution ou la législation du pays.

15. Le Conseil des droits de l'homme et l'organe qui l'a précédé, à savoir la Commission des droits de l'homme, ont souligné dans de nombreuses résolutions la nécessité de disposer d'un système judiciaire indépendant et impartial pour faire respecter l'état de droit, la démocratie et les droits de l'homme². On entend par état de droit, le fait que, dans les sociétés démocratiques, tous les citoyens sont égaux devant la loi et nul n'est au-dessus de celle-ci.

16. Le Rapporteur spécial est convaincu que le respect de l'état de droit et la promotion de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire sont des conditions préalables à la protection des droits de l'homme et de la démocratie. Cependant, l'indépendance du pouvoir judiciaire ne donne pas carte blanche aux juges. Ceux-ci doivent agir conformément aux principes de l'état de droit, de la démocratie et de la séparation des pouvoirs.

17. S'agissant de l'indépendance des avocats, le Rapporteur spécial approuve et appuie pleinement les Principes de base relatifs au rôle du barreau, qui constituent le cadre normatif international le plus approfondi visant à garantir le droit d'accès à l'assistance d'un défenseur et l'indépendance de la profession d'avocat (voir A/71/348, par. 22). Ces principes disposent que toute personne peut faire appel à un avocat de son choix pour protéger et faire valoir ses droits et pour la défendre à tous les stades d'une procédure pénale. En outre, ils citent les mesures que les États membres doivent adopter pour garantir l'accès aux services d'un avocat et autres prestations juridiques, et définissent plusieurs garanties relatives aux activités professionnelles des avocats et à leur sécurité.

4. Vers un programme de mise en œuvre

18. Plusieurs décennies après la création du mandat, l'entrée en vigueur du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'adoption des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, des Principes de base relatifs au rôle du barreau et des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, les droits de l'homme les plus essentiels concernant l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire continuent de faire l'objet de violations flagrantes au quotidien, partout dans le monde.

19. Le Rapporteur spécial exhorte les États membres et la communauté internationale à redoubler d'efforts pour diffuser le contenu de ces instruments et d'autres normes internationales relatives à l'indépendance des juges, des avocats et des procureurs, et à adopter d'urgence des mesures visant à en assurer la pleine mise en œuvre. Il s'agit notamment d'intégrer rapidement les dispositions du droit international dans le droit interne des États ayant un système purement dualiste. Ces mesures doivent également comprendre des campagnes de sensibilisation et des programmes de formation à l'intention des juges, des avocats et des procureurs sur le contenu et l'application des normes internationales à l'échelle nationale, dans les États ayant un système moniste. Le cas échéant, des campagnes de sensibilisation et des programmes de formation sur la jurisprudence des tribunaux régionaux en la matière seraient organisés.

² Voir, par exemple, les résolutions 29/6 et 31/2 du Conseil.

20. Comme cela a été souligné dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, 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 des droits de l'homme, sans discrimination aucune, et sont indispensables à la démocratisation et à un développement durable.

21. À titre d'exemple positif, on peut citer l'intégration des règles et normes internationales dans le système interaméricain des droits de l'homme. La prise en compte de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme par des cours constitutionnelles et des cours suprêmes d'Amérique latine contribue à la consolidation de normes démocratiques importantes – notamment le droit à la protection judiciaire, à un procès équitable et à une procédure régulière, ainsi que l'indépendance du pouvoir judiciaire – dans l'action des tribunaux nationaux.

22. Le Rapporteur spécial reviendra, dans un futur rapport, sur la question de l'établissement d'un programme précis de mise en œuvre effective des instruments internationaux relatifs à l'indépendance du système judiciaire, notamment par l'application du droit international et de la jurisprudence internationale dans les tribunaux nationaux.

B. Aperçu des travaux thématiques accomplis depuis la création du mandat

23. Les titulaires du mandat qui se sont succédé ont traité des questions et situations complexes et souvent étroitement liées, chacune étant importante, afin que le système judiciaire joue son rôle de défense des droits de l'homme de manière indépendante, impartiale et juste. Dans la section ci-dessous, le Rapporteur spécial passe en revue ce travail considérable en vue de dresser le bilan de ce qui a été accompli et de recenser les questions, problèmes et défis dont il devra tenir compte dans le cadre de ses activités et sur lesquels il entend mettre l'accent.

1. Indépendance du pouvoir judiciaire

24. L'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme protège l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il s'agit d'une obligation que les États sont tenus de respecter et non d'un privilège qu'ils peuvent accorder. Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature traitent des thèmes suivants : a) indépendance de la magistrature ; b) liberté d'expression et d'association ; c) qualifications, sélection et formation ; d) conditions de service et durée du mandat ; e) secret professionnel et immunité ; f) mesures disciplinaires, suspension et destitution.

25. Les organismes des Nations Unies soulignent, dans de nombreuses résolutions³, l'importance qu'ils attachent à l'intégrité et à l'indépendance du secteur de la justice, ainsi qu'à la lutte contre la corruption. Dans le prolongement de ces efforts, le Rapporteur spécial a noté en 1997 que les atteintes à l'indépendance des juges et des avocats ne concernaient pas uniquement les pays en développement. Il a ainsi relevé le caractère universel de la menace pesant sur l'indépendance des juges et des avocats et a appelé à une vigilance constante à l'échelle internationale (voir E/CN.4/1997/32, par. 190).

26. En 2004, après examen des réalisations de son prédécesseur, le Rapporteur spécial a noté que l'indépendance des juges et des avocats était en danger partout dans le monde, à des degrés divers et pour des motifs ou sous des modalités parfois bien différents (E/CN.4/2004/60, p. 11).

³ Voir, par exemple, le paragraphe 15 de la résolution 5/4 et le paragraphe 5 de la résolution 6/6 de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Critères et conditions indispensables à l'indépendance judiciaire

27. Dans son premier rapport à la Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a noté que, dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de réaffirmer le principe de la séparation des pouvoirs, qui est à la base de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire (voir E/CN.4/1995/39, par. 55).

28. Le mandat de Rapporteur spécial ne vise pas uniquement à défendre des individus qui exercent une activité judiciaire, mais il tend également à déterminer le statut propre et les conditions institutionnelles nécessaires pour garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice, au profit des justiciables, plutôt qu'en tant que privilège gratuit du pouvoir judiciaire (voir E/CN.4/2004/60, par. 27).

29. Le Rapporteur spécial a affirmé une nouvelle fois que la fonction du contrôle judiciaire, ou son équivalent, de la constitutionnalité ou de la légalité des décisions de l'exécutif, des actes administratifs et des lois faisait souvent l'objet d'un malentendu ou était mal comprise. Le contrôle judiciaire sert à empêcher les dérapages de l'exécutif ou du législatif en assurant la suprématie du droit, mais n'a pas vocation à se substituer à eux (voir E/CN.4/1995/39, par. 56).

30. Il a été établi que le fait de vouloir limiter ou même suspendre ce pouvoir de contrôle judiciaire, ou son équivalent, de la constitutionnalité ou de la légalité des décisions de l'exécutif, des actes administratifs et des lois revenait à porter atteinte à l'indépendance de la justice (voir E/CN.4/2004/60, par. 29).

31. Dans un rapport de 2016, le Rapporteur spécial a souligné que l'activité législative perdait de son efficacité si elle ne s'accompagnait pas d'une réelle volonté de la respecter et de l'imposer. De plus, lorsque les gouvernements, les acteurs politiques et économiques, les juges, les avocats et les procureurs n'agissaient pas conformément aux rôles spécifiques qu'ils devaient jouer dans une société démocratique, il devenait difficile de réunir les conditions préalables de l'indépendance (voir A/HRC/32/34, par. 39).

Garanties institutionnelles

32. Dans un rapport d'ensemble soumis en 2009 (A/HRC/11/41), le Rapporteur spécial a mis l'accent sur les éléments qui influent sur l'indépendance de l'administration de la justice en tant qu'institution : le caractère indispensable de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux autres branches du pouvoir ; la garantie d'indépendance au niveau constitutionnel ; la sélection et la nomination ; l'interdiction de la création de tribunaux a posteriori ; le budget de la justice ; la liberté d'association et d'expression ; la répartition des affaires ; l'indépendance au sein de l'appareil judiciaire et les enquêtes sur des allégations d'ingérence abusive.

33. Le Rapporteur spécial avait auparavant estimé que pour assurer effectivement l'indépendance et l'impartialité des magistrats, il fallait qu'il y ait au sein de l'État un mécanisme bien établi et indépendant, chargé de la nomination, de l'avancement, de la mutation et de la révocation des magistrats (voir E/CN.4/1995/39, par. 65).

34. Le Rapporteur spécial a également souligné qu'il était important que le pouvoir judiciaire dispose d'un budget de fonctionnement suffisant et d'une autonomie financière par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif, cette indépendance budgétaire devant s'accompagner d'un contrôle externe efficace (voir E/CN.4/1996/37, par. 32).

Conditions individuelles

35. Dans un rapport de 2009, le Rapporteur spécial a recensé des paramètres importants qui garantissent effectivement l'indépendance des juges : durée du mandat et inamovibilité ; immunité ; avancement et conditions de service, y compris salaires des magistrats ; ressources humaines et matérielles ; sécurité et formation. Le Rapporteur spécial avait auparavant noté qu'outre les garanties traditionnelles nécessaires pour assurer l'indépendance de la justice, la moralité, les compétences et l'indépendance de la personne nommée étaient des facteurs déterminants (voir E/CN.4/1996/37, par. 92).

36. Dans plusieurs rapports thématiques, le problème de la nomination de juges à titre provisoire sans garantie d'inamovibilité a suscité des préoccupations. Comme cela a été indiqué, ce type de nomination pouvait faire peser une menace grave sur l'indépendance de la magistrature, les juges provisoires ou temporaires étant vulnérables à l'ingérence du pouvoir exécutif voire aux tensions au sein de la magistrature (voir E/CN.4/1998/39, par. 183).

Justice et appareil judiciaire en période de transition

37. Depuis le début de son mandat, le Rapporteur spécial accorde une attention particulière aux pays engagés dans un processus de démocratisation, du fait que leurs besoins sont généralement considérables et que l'adoption de mesures positives dès le début de ce processus peut les aider grandement à établir un état de droit respectueux des droits de l'homme dans la paix et la prospérité (voir E/CN.4/1995/39, par. 12). L'accent a été mis, en particulier, sur la bonne compréhension et le respect du principe de la séparation des pouvoirs, indispensable dans tout État démocratique, et donc d'une importance capitale pour les pays en voie de démocratisation (ibid., par. 55).

38. Dans de précédents rapports, le Rapporteur spécial a fait part de son inquiétude face aux problèmes rencontrés par les pays en transition s'agissant de mettre en place un système judiciaire indépendant et impartial, notamment la pénurie de ressources financières, ainsi que le manque de cadres et d'équipements (E/CN.4/1998/39, par. 184).

39. Dans le processus de transition – qu'il s'agisse de pays sortant d'un conflit ou de pays sortant d'un régime autoritaire –, il est normal d'engager la responsabilité des juges impliqués dans des violations des droits de l'homme et dans la corruption qui souhaitent rester à leur poste. Même dans de tels cas, le Rapporteur spécial a dûment souligné que les normes internationales du procès équitable et les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature doivent être rigoureusement appliqués en toutes circonstances (voir E/CN.4/1996/37, par. 41).

40. Notant les dilemmes auxquels les autorités peuvent être confrontées pendant les périodes de transition, en particulier pour ce qui était de faire juger des membres du régime pour violations des droits de l'homme, crimes et abus par des juges qui avaient peut-être été nommés par ces mêmes personnes, le Rapporteur spécial a déclaré qu'une priorité de l'État en transition vers la paix ou la démocratie pouvait ainsi être celle d'« assainir » le pouvoir judiciaire pour qu'il retrouve sa légitimité, son indépendance et son impartialité, et dès lors sa crédibilité publique (voir E/CN.4/2005/60, par. 44). Le Rapporteur spécial a insisté sur le fait que, pour éviter tout arbitraire, abus ou règlement de comptes, la destitution des juges ou leur réintégration à leur poste au moyen d'un processus de resélection doivent être pleinement conformes aux normes internationales du procès équitable et aux Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature (ibid., par. 45).

2. Déontologie judiciaire, corruption dans le système judiciaire et responsabilité du corps judiciaire

41. Dans des rapports précédents, le Rapporteur spécial a fait observer que l'indépendance de la justice était menacée non seulement par les pouvoirs législatif et exécutif, mais aussi par des organisations criminelles, des entreprises, des grands groupes et des multinationales (voir E/CN.4/1996/37, par. 246). L'actuel titulaire du mandat note en particulier que de nombreux États et autorités judiciaires peinent de plus en plus à s'acquitter de leurs obligations du fait de la criminalité organisée et de la corruption. Les prochains rapports porteront une attention spéciale aux manifestations de ce phénomène en plein essor et donneront des recommandations en vue de l'enrayer.

Intégrité et responsabilité du corps judiciaire

42. L'élaboration de codes de déontologie judiciaire et la mise en place de mécanismes de traitement des plaintes contre l'autorité judiciaire, composés uniquement de juges en exercice ou à la retraite, ont été présentées comme des pratiques à encourager (voir E/CN.4/2002/72, par. 37). Dans cet esprit, les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire ont été joints en annexe au rapport annuel du Rapporteur spécial

(E/CN.4/2003/65), en 2003. Les questions de l'intégrité et de la responsabilité du corps judiciaire ont aussi été abordées dans deux rapports de la Rapporteuse spéciale (A/67/305 et A/HRC/26/32). Dans le second de ces rapports, la titulaire du mandat a estimé que l'engagement de la responsabilité des juges ne devait jamais servir à compromettre arbitrairement leur indépendance et, partant, que tout mécanisme de responsabilisation devait suivre des procédures conformes aux normes internationales garantissant le respect de la légalité et le droit à un procès équitable.

Corruption dans le système judiciaire

43. Par le passé, le Rapporteur spécial a appelé l'attention sur le problème de plus en plus préoccupant de la corruption dans le système judiciaire (voir E/CN.4/2000/61 et Corr.1, par. 29). Il a noté que plus d'efforts devaient être faits pour promouvoir l'intégrité et la responsabilisation du corps judiciaire, afin de renforcer l'indépendance de la justice et la confiance dont celle-ci jouit auprès du public (voir E/CN.4/2001/65, par. 28). Il a aussi noté que la responsabilisation du corps judiciaire était devenue un problème important dans plusieurs pays, au point de créer des tensions entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

44. Peu après la création du mandat, le Rapporteur spécial a expliqué que la corruption dans le système judiciaire allait bien au-delà de manifestations économiques telles que le détournement de fonds affectés à la justice ou le versement de pots-de-vin. Elle pouvait consister, par exemple, en un manque d'impartialité des acteurs de la justice lors de leur participation à des procès et à des jugements, du fait de la politisation du pouvoir judiciaire, des allégeances partisans des juges ou de toutes formes de clientélisme judiciaire. Le Rapporteur spécial était notamment préoccupé par les pressions et les actions directes que les organisations criminelles exerçaient sur le corps judiciaire dans le but d'influer sur les décisions des juges, des avocats et des procureurs. Or, le manque de confiance dans la justice était un véritable poison pour la démocratie et le développement et menait à une pérennisation de la corruption (voir E/CN.4/1996/37, par. 39 et 40).

45. Dans un rapport entièrement consacré à la corruption du système judiciaire (A/67/305), la Rapporteuse spéciale s'est intéressée aux paramètres à satisfaire pour préserver les juges des situations propices à la corruption et les rendre mieux à même de prévenir et de combattre la corruption dans le système judiciaire sous toutes ses formes. Elle a noté que, si son indépendance n'était pas ancrée dans des institutions et protégée comme il convenait, l'appareil judiciaire pouvait être facilement corrompu ou accaparé par des intérêts autres que ceux d'une application juste et impartiale de la loi.

3. Indépendance des avocats et des juristes

46. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il s'attacherait à protéger le rôle important des avocats et de leurs associations professionnelles dans la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales. À cet égard, il a fait une nette distinction entre les engagements en faveur de la protection des droits de l'homme qui ont des connotations politiques et les engagements politiques à proprement parler (voir E/CN.4/1995/39, par. 72).

47. Le Rapporteur spécial reconnaît l'importance des règles énoncées dans les Principes de base relatifs au rôle du barreau et dans les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet. Il accordera une attention particulière à cette question et saisit l'occasion pour inviter tous les ordres et associations d'avocats à faire de même. Le Rapporteur spécial tient à exprimer son soutien et son adhésion à toutes les mesures qui pourront être prises à cette fin.

Garanties de protection des avocats

48. Dès 1998, le Rapporteur spécial avait noté que des préoccupations ne cessaient d'être exprimées face à l'augmentation du nombre de plaintes faisant état de l'assimilation par les pouvoirs publics des avocats à leurs clients ou à la cause de leurs clients, en particulier, lorsque ces avocats représentaient des personnes mises en examen dans des affaires politiquement sensibles. Le fait d'assimiler un avocat à la cause de son client

pouvait être interprété, dans de nombreux cas, comme un acte d'intimidation et de harcèlement à son endroit ; les pouvoirs publics avaient l'obligation de protéger les avocats contre de tels actes (voir E/CN.4/1998/39, par. 179).

49. Des années plus tard, le Rapporteur spécial a déclaré qu'il porterait aussi une attention particulière à toute tentative visant à mettre fin ou à limiter l'autonomie de l'ordre des avocats, comme il ressortait de rapports antérieurs (voir E/CN.4/2004/60, par. 46).

50. Les précédents titulaires du mandat ont mis en évidence les garanties et les conditions préalables indispensables à l'exercice libre et effectif de la profession d'avocat (A/64/181) ; ont procédé à un examen détaillé de l'accès à l'aide juridictionnelle (A/HRC/23/43 et Corr.1) ; et ont souligné de nouveau qu'il était important de protéger l'indépendance des avocats et des juristes (A/71/348). Outre le rôle fondamental des avocats en matière d'accès à la justice et le droit d'avoir accès aux services d'un avocat, le Rapporteur spécial s'est intéressé aux garanties requises pour la sécurité des avocats et l'exercice de leurs fonctions ainsi qu'à des aspects organisationnels importants des professions judiciaires.

4. Circonstances spéciales donnant lieu à des atteintes à l'indépendance des juges et des avocats et à la bonne administration de la justice

Raison d'État et protection de la sécurité nationale

51. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a déclaré qu'il faudrait procéder à un examen rigoureux de toute restriction à l'indépendance de la justice pour « raison d'État », y compris la sécurité nationale, et poser des limites précises. Il a jugé important d'éviter l'usage excessif des prérogatives accordées aux autorités gouvernementales (voir E/CN.4/1995/39, par. 58). L'un de ses successeurs a dit qu'il continuerait de suivre de près les États dont les lois autorisaient le pouvoir exécutif à ordonner la détention de personnes soupçonnées d'attenter ou d'envisager d'attenter à la sécurité nationale et à maintenir ces personnes en détention sans inculpation ni jugement, parfois au secret, voire sans aucune possibilité d'intenter un recours ou de s'entretenir avec un conseiller juridique (voir E/CN.4/2004/60, par. 55).

Lutte contre le terrorisme

52. Divers organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont mis en évidence, dans la jurisprudence et dans plusieurs de leurs rapports, les problèmes que certaines mesures de lutte contre le terrorisme pouvaient poser pour l'indépendance de la justice et des professions judiciaires. Le recours à des « juges sans visage », à des témoins secrets et à des restrictions en matière de présentation et d'exploitation des éléments de preuve sont quelques exemples de mesures qui portent atteinte à l'indépendance du système judiciaire, limitent le droit du prévenu à une procédure régulière et compromettent systématiquement le droit à un procès équitable (voir E/CN.4/1996/37, par. 66 à 77).

53. En 1998, le Rapporteur spécial a constaté un accroissement des plaintes pour non-respect par les gouvernements des garanties judiciaires internationalement acceptées, en particulier dans le cas des crimes liés au terrorisme, ce qui amenait à s'interroger sur l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité des tribunaux (voir E/CN.4/1998/39, par. 182). Au lendemain des attentats terroristes perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001, le Rapporteur spécial a annoncé qu'il examinerait de près les incidences que les mesures prises par les gouvernements pourraient avoir sur le respect de l'état de droit et sur une bonne administration de la justice (voir E/CN.4/2002/72, par. 28).

54. Par la suite, le Rapporteur spécial a fait état d'une constante augmentation du nombre de plaintes pour non-respect par les gouvernements des garanties judiciaires internationalement acceptées, dans le cas des crimes liés au terrorisme. De même, les répercussions des mesures de lutte contre le terrorisme sur le respect de la légalité étaient une source de préoccupations toujours plus grandes (voir E/CN.4/2004/60, par. 58).

État d'urgence

55. Dans plusieurs rapports, le Rapporteur spécial a fait part de ses préoccupations concernant l'indépendance de la justice dans les états d'exception, notant que les décrets proclamant l'état d'urgence étaient souvent suivis de la démission massive de magistrats, de la création de tribunaux d'exception et de la restriction ou de la suspension de la fonction de contrôle de la légalité (E/CN.4/1995/39, par. 59).

56. Même pendant l'état d'urgence, l'état de droit devait être respecté. Le Rapporteur spécial a dit, en particulier, qu'il ne devrait pas être décidé de détentions prolongées sans procès, que tous les détenus devraient avoir accès à un représentant légal et avoir le droit de faire examiner la légalité de leur détention par une juridiction indépendante (voir E/CN.4/2002/72, par. 28 ; voir aussi A/HRC/4/25).

Justice militaire et tribunaux spéciaux

57. Dès son premier rapport, le Rapporteur spécial a fait part de ses préoccupations concernant les tribunaux militaires, les tribunaux révolutionnaires ou d'autres tribunaux d'exception, considérant que le critère d'indépendance n'était pas toujours respecté (voir E/CN.4/1995/39, par. 57).

58. La création de tribunaux parallèles compétents en matière de terrorisme a été présentée comme une source de préoccupation (voir E/CN.4/2003/65, par. 39), car, dans plusieurs cas, la composition et les procédures de ces tribunaux étaient souvent loin de répondre aux exigences fixées par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (voir E/CN.4/2004/60, par. 54).

59. Par la suite, les titulaires du mandat ont porté une grande attention à la question de la justice militaire et de la création de tribunaux spéciaux, en particulier, pour le traitement d'affaires liées au terrorisme, dans leurs rapports à la Commission des droits de l'homme et au Conseil des droits de l'homme (E/CN.4/2004/60, E/CN.4/2005/60, A/HRC/8/4, A/HRC/11/41 et A/HRC/20/19), et à l'Assemblée générale (A/61/384, A/62/207, A/63/271, A/68/285 et A/70/263).

5. Égalité devant les tribunaux

60. Composante essentielle du droit à l'accès à la justice, le droit à l'égalité devant les tribunaux a été largement examiné par le Rapporteur spécial (voir, par exemple, A/HRC/8/4, par. 20, A/66/289 et A/70/263, par. 74 à 84). Son respect par les États suppose non seulement que ceux-ci interdisent toute distinction, de droit ou de fait, dans l'accès aux tribunaux et aux cours de justice qui ne serait pas prévue par la loi et fondée sur des motifs objectifs et raisonnables, mais aussi de prendre des mesures concrètes pour garantir que nul ne soit privé du droit de se pourvoir en justice.

Représentation des femmes dans le système judiciaire

61. Le Rapporteur spécial a toujours porté une attention particulière à la relation entre les femmes et le système judiciaire, en mettant en évidence les obstacles auxquelles les femmes se heurtaient dans certains pays pour entrer dans la magistrature, en présentant les difficultés qu'elles rencontraient dans certains cas lorsqu'elles voulaient faire valoir leurs droits devant les tribunaux, en affirmant que l'impunité pour certains types d'infractions, notamment les infractions sexuelles, conduisait à une discrimination manifeste et décourageait l'exercice du droit à l'accès à la justice (voir A/HRC/8/4, par. 51), et en montrant la nécessité de mettre en œuvre et de coordonner, au niveau de l'État, un ensemble de processus, de dispositifs, de lois et de politiques pour parvenir à l'égalité des sexes dans le système judiciaire.

62. En 2011, la Rapporteuse spéciale a établi les conditions qui rendraient possible la mise en place d'un système judiciaire respectueux de l'égalité des sexes et la manière dont le corps judiciaire pourrait promouvoir les droits fondamentaux des femmes (A/HRC/17/30 et Corr.1). Elle a ensuite évoqué la nécessité d'établir des règles de procédure et des garanties propres à assurer l'égalité des femmes devant les tribunaux, et a fait observer que les femmes devaient jouir du droit à un procès équitable et à l'égalité devant les tribunaux, sans discrimination fondée sur le sexe (A/66/289).

63. Le système d'administration de la justice a un rôle crucial à jouer dans la protection effective des droits fondamentaux des femmes, l'autonomisation et l'épanouissement des femmes, et la promotion de l'égalité des sexes (voir A/HRC/17/30 et Corr.1, par. 82).

Représentation des enfants dans le système judiciaire

64. En 2004, le Rapporteur spécial a indiqué qu'une attention particulière devait être portée à l'administration de la justice dans le cas des enfants, en particulier, des enfants en conflit avec la loi, notant que les mineurs devaient au moins bénéficier des mêmes garanties et de la même protection que les adultes au titre de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (voir E/CN.4/2004/60, par. 51).

65. En 2015, la Rapporteuse spéciale a consacré l'intégralité d'un rapport à la question des enfants dans le système de justice (A/HRC/29/26 et Corr.1). Elle s'est intéressée à la protection des droits de l'enfant dans le système de justice et a analysé le rôle essentiel que devaient jouer les juges, les procureurs et les avocats dans la promotion des droits fondamentaux de l'enfant et dans l'application des normes, des règles et des principes internationaux relatifs aux droits de l'homme au niveau national. Elle est parvenue à la conclusion que les efforts visant à instaurer une justice soucieuse des enfants étaient indispensables pour renforcer l'état de droit, permettre à chacun d'exercer effectivement ses droits fondamentaux et construire des sociétés démocratiques prospères (ibid., par. 2).

66. La Rapporteuse spéciale a ensuite souligné que, dans toutes les décisions concernant des enfants, y compris dans le cadre de l'administration de la justice, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Cela suppose non seulement que les enfants ont des droits spécifiques, mais aussi que leurs besoins et leurs intérêts doivent revêtir une importance primordiale dans tous les aspects du système de justice.

6. Accès à la justice et aide juridictionnelle

67. Le Rapporteur spécial a consacré de nombreux travaux à la question de l'accès à la justice et, plus particulièrement, à l'aide juridictionnelle (voir, par exemple, A/62/207, A/HRC/8/4, A/HRC/14/26, A/HRC/17/30 et Corr.1, A/69/294 et A/HRC/29/26 et Corr.1). En 2014, la Rapporteuse spéciale a démontré la nécessité de faire figurer la notion d'état de droit, notamment l'accès à la justice, dans le programme de développement pour l'après-2015 (A/69/294). Elle a fait observer que l'accès à la justice constituait une question juridique complexe, étant à la fois le moyen d'exercer ses droits ou d'être rétabli dans ses droits et un droit fondamental en soi. En ce qui concernait, plus précisément, la question de l'aide juridictionnelle, la Rapporteuse spéciale a vivement recommandé que l'aide juridictionnelle soit accessible à tous les justiciables, puisqu'elle avait pour but de contribuer à lever les obstacles à l'égalité d'accès à la justice (A/HRC/23/43).

7. Éducation, formation et renforcement des capacités des juges, des avocats et des procureurs

68. La nécessité d'une éducation de qualité et d'une formation continue des juges, des procureurs et des avocats a été soulignée dans plusieurs rapports au fil des années (voir, par exemple, A/HRC/11/41, A/HRC/14/26, A/65/274, A/66/289, A/HRC/20/19, A/HRC/20/20, A/HRC/29/26 et Corr.1, et A/71/348). La bonne administration de la justice exige des juges, des avocats et des procureurs, une solide formation juridique, y compris une formation en cours d'emploi tenant compte des dernières évolutions du droit et de la jurisprudence nationale et traitant, entre autres, des normes et des principes internationaux en matière de droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés, du droit pénal international et des principes nationaux et internationaux de déontologie professionnelle.

C. Questions présentant un intérêt particulier

69. Le Rapporteur spécial a retenu quatre grands domaines de préoccupation dans le cadre de son mandat : indépendance de la justice ; corruption, criminalité organisée et indépendance des juges et des avocats ; protection des gens de loi ; et restrictions au droit à un procès équitable et à une procédure régulière.

1. Garantir l'indépendance de la justice

Ingérence dans l'administration de la justice, pressions sur l'autorité judiciaire et menaces contre les magistrats

70. L'indépendance de la justice est subordonnée à l'absence d'interventions dans l'administration de la justice, de pressions sur l'autorité judiciaire et de menaces contre les magistrats. Pour que le système judiciaire soit indépendant, les juges, les avocats et les procureurs doivent agir à l'abri de toute ingérence, pression ou menace susceptible de compromettre l'impartialité de leurs jugements et de leurs décisions. Dans le cas contraire, l'indépendance du système judiciaire serait sérieusement remise en cause, puisque les professionnels de la justice ne pourraient plus exercer leurs fonctions avec objectivité et impartialité.

71. En vertu des articles 2 et 4 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, l'absence d'ingérences est indispensable pour garantir l'indépendance de la justice. Cela signifie qu'aucune autorité, aucun groupe privé ni aucun individu ne peut intervenir dans les décisions de justice, qui doivent être respectées et honorées. Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement et conformément à la loi, sans être l'objet de menaces ou d'interventions. La justice ne peut s'exercer qu'à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence.

72. Le Rapporteur spécial voudrait souligner qu'il importe de préserver le système judiciaire et les gens de loi des ingérences et des pressions pour protéger les droits de l'homme. Comme l'a dit M. Louis Joinet, en 1993, « les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont d'autant mieux préservées que la magistrature et les professions juridiques sont à l'abri des ingérences et des pressions » (voir E/CN.4/Sub.2/1993/25, par. 1).

Rôle des médias

73. La liberté de la presse, composante essentielle de la liberté d'expression, est consacrée par un grand nombre d'instruments internationaux et de constitutions nationales. Une presse libre et indépendante concourt à une société mieux informée, capable de remettre en question l'autorité publique de manière constructive et, de ce fait, de prévenir les abus de pouvoir. Selon les Principes de Madrid concernant les relations entre les médias et l'indépendance de la magistrature, les médias et les magistrats ont la responsabilité commune de garantir la liberté des médias et l'indépendance de la justice. Le système judiciaire doit garantir l'existence de médias libres et indépendants. Les médias sont tenus de respecter les droits des individus, protégés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que l'indépendance de la justice.

74. Depuis la création du mandat, le Rapporteur spécial s'est fait l'écho de préoccupations toujours plus vives au sujet des relations complexes entre les médias et le pouvoir judiciaire. Par exemple, il s'est demandé, avec inquiétude, dans quelle mesure une forte médiatisation pouvait influencer sur le caractère équitable et impartial d'un procès, question qui pourrait revêtir une importance encore plus grande à l'ère de l'Internet et des médias sociaux. Il a insisté sur la nécessité de trouver un juste équilibre entre, d'une part, le droit des « consommateurs » de justice à un procès équitable et impartial et, d'autre part, le droit à la liberté d'expression, tout aussi important, et le droit à l'information qui lui est associé (voir E/CN.4/1996/37, par. 83 à 85).

2. Corruption, responsabilité judiciaire et indépendance du système judiciaire

75. Le Rapporteur spécial tient à souligner combien la corruption nuit au respect et à la protection des droits de l'homme, et invite les États à donner la priorité à cette question. Les pouvoirs publics doivent être exempts de corruption. C'est une obligation fondamentale qui leur incombe à l'égard de tout individu, du fait de son statut d'être humain, qui dépasse les autres considérations politiques, et dont l'inexécution porte un sérieux affront à la

justice⁴. Autrement dit, la corruption devrait être considérée non seulement comme compromettant l'exercice des droits de l'homme, mais aussi comme constituant elle-même une violation de ces droits. Les répercussions de la corruption sur l'exercice des droits de l'homme dépendent à la fois de la forme et de la gravité de la corruption et de son étendue. D'une manière générale, la corruption fait obstacle à l'exercice des droits de l'homme et, dans certains cas particuliers, elle peut constituer en outre une violation directe de certains droits fondamentaux.

76. D'une part, l'existence de la corruption dans le système judiciaire a un effet négatif direct sur l'état de droit et sur la capacité du pouvoir judiciaire de veiller à la protection des droits de l'homme. D'autre part, la corruption peut représenter une menace très sérieuse pour les juges, les procureurs, les avocats et les autres acteurs qui la combattent, et les empêcher, de manière directe ou indirecte, d'exercer dûment leurs fonctions. Une corruption systématique bénéficie de l'impunité lorsque les institutions ne sont pas en mesure de remplir leurs missions. Comme l'a dit la Rapporteuse spéciale, il est essentiel de contribuer à l'indépendance du système judiciaire pour lutter efficacement contre la corruption, tout comme il l'est d'apporter une véritable sécurité institutionnelle à tous les acteurs du système judiciaire, notamment ceux qui s'occupent des affaires dites « de grande corruption » (voir A/67/305, par. 4).

77. Le Rapporteur spécial continuera de porter une attention particulière aux diverses manifestations de la corruption dans le système judiciaire et aux mesures requises pour la combattre conformément aux normes internationales en matière d'indépendance de la justice, ainsi qu'aux très graves problèmes et menaces auxquels les juges, les avocats, les procureurs et les autres professionnels de la justice font face dans leur lutte contre la corruption et aux garanties qui devraient être instaurées afin qu'ils puissent exercer leurs fonctions librement et en toute sécurité.

78. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 mentionne la nécessité de mettre en place des institutions responsables à tous les niveaux de l'État. Or, pour garantir l'indépendance des juges et des avocats, il ne suffit pas de mettre en place des institutions qui pourront être tenues responsables, il faut aussi que ces institutions paraissent responsables aux yeux de la société dans son ensemble. Comme l'a dit M. Giuseppe Di Federico, le rôle des magistrats est inextricablement lié à un ensemble de caractéristiques et de valeurs qui sont essentielles à la légitimité même de la fonction judiciaire, étant attendu des magistrats qu'ils se comportent avec honnêteté et bienséance⁵.

79. La responsabilité est un concept inhérent à l'état de droit, qui est au cœur des principes défendus par l'Organisation des Nations Unies. Son importance est soulignée dans l'alinéa c) de l'article premier de la Convention des Nations Unies contre la corruption, en tant que moyen de lutter contre la corruption. Dans le domaine judiciaire, les juges, les procureurs et les avocats endossent la responsabilité de tout manquement aux normes et aux principes auxquels ils doivent se conformer dans l'exercice de leurs fonctions.

80. Dans un rapport daté de 2014 (A/HRC/26/32), la Rapporteuse spéciale a exposé un certain nombre de conditions de base à satisfaire pour la mise en application de mécanismes de responsabilisation :

- La relation entre le magistrat et l'instance, l'organe ou l'institution auxquels il doit rendre des comptes doit être clairement définie ;
- Le magistrat doit avoir les moyens d'expliquer et de justifier comme il convient, tout comportement ou acte jugé inadéquat, inapproprié ou illégal dans le cadre d'une procédure régulière ;
- L'instance, l'organe ou l'institution auxquels le magistrat rend des comptes doivent être habilités à lui poser des questions et à déterminer s'il doit, ou non, faire l'objet de sanctions.

⁴ Matthew Murray et Andrew Spalding, « Freedom from official corruption as a human right », in *Governance Studies, Brookings*, janvier 2015.

⁵ « Judicial accountability and conduct : an overview », in Anja Seibert-Fohr, éd., *Judicial Independence in Transition*, 2012.

Convention des Nations Unies contre la corruption

81. La Convention des Nations Unies contre la corruption marque une étape importante de la lutte contre la corruption. Elle introduit un ensemble complet de normes, de mesures et de règles visant à renforcer le cadre législatif et réglementaire de la lutte contre la corruption. En outre, elle préconise l'adoption de mesures préventives et la criminalisation des formes les plus répandues de corruption dans les secteurs public et privé.

82. Le préambule de la Convention met l'accent sur la manière dont la corruption frappe toutes les sociétés et tous les pays et invite les États à adopter des mesures visant à prévenir et à combattre le crime organisé. La Convention souligne la gravité des problèmes que pose la corruption et de la menace qu'elle constitue pour la stabilité et la sécurité des sociétés en sapant les institutions et les valeurs démocratiques, les valeurs éthiques et la justice et en compromettant le développement durable et l'état de droit, et met en garde contre les liens qui existent entre la corruption et d'autres formes de criminalité, en particulier la criminalité organisée et la criminalité économique, y compris le blanchiment d'argent. Elle dispose que la corruption n'est plus une affaire locale mais un phénomène transnational qui frappe toutes les sociétés et toutes les économies, ce qui rend la coopération internationale essentielle pour la prévenir et la juguler.

83. L'article 11 de la Convention met l'accent sur la contribution cruciale des magistrats à la lutte contre la corruption et indique que, pour pouvoir jouer efficacement leur rôle, les magistrats ne doivent pas être corrompus et doivent agir avec intégrité. Le Rapporteur spécial s'appuiera sur la Convention pour élaborer ses rapports futurs sur la question, en particulier en ce qui concerne les points suivants : a) le renforcement du pouvoir judiciaire en vue de prévenir les possibilités de corruption ; b) la traduction en justice des agents de l'État corrompus ; c) la suppression des obstacles juridiques qui entravent la justice ; d) l'adoption de règles permettant de protéger les témoins, les experts et les victimes ; e) la coopération aux niveaux national et international ; et f) la mise en œuvre de l'entraide judiciaire.

84. Le système judiciaire doit mettre en œuvre des mesures pour se protéger de la corruption tout en luttant résolument contre ce fléau à tous les niveaux et de manière intégrée. C'est l'une des raisons pour lesquelles le lien entre la corruption, les droits de l'homme et les acteurs du système judiciaire doit être examiné sous deux angles. Il convient, d'une part, de contrer les menaces directes qui pèsent sur les juges et les avocats. Il faut, d'autre part, examiner les problèmes posés par la corruption afin de renforcer les capacités et de déterminer comment combattre la corruption et la criminalité organisée de manière efficace et plus rationnelle.

85. Il est capital que les États membres, les organisations de défense des droits de l'homme et les autres parties prenantes intègrent les principes énoncés par la Convention dans leurs programmes et stratégies et œuvrent à l'exécution des obligations découlant de la Convention. En outre, les organismes du système des Nations Unies devraient coopérer plus étroitement au suivi de la mise en œuvre de la Convention. En 2016 par exemple, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a lancé un programme mondial visant à promouvoir une culture de la légalité et prévoyant la création d'un réseau mondial pour l'intégrité judiciaire qui permettra l'échange des bonnes pratiques et des enseignements tirés concernant les problèmes prioritaires et nouveaux liés à l'intégrité de la justice et à la prévention de la corruption. Le Rapporteur spécial prend note de cette initiative et attend avec intérêt de collaborer à sa pleine mise en œuvre.

3. Protéger les professionnels du droit

86. Il n'est pas souhaitable ni possible de perdre de vue le fait que les avocats peuvent être exposés à des risques particuliers découlant d'une ingérence, de pressures et de menaces qui peuvent prendre la forme de violences physiques, psychologiques et sociales à leur égard et à celle de leurs proches. Les Principes de base relatifs au rôle du barreau sont un instrument essentiel qu'il convient d'appliquer, de respecter et de diffuser si l'on veut garantir les droits des professionnels du droit.

Risques auxquels sont exposés les avocats

87. Dans les systèmes démocratiques, les avocats ont un rôle fondamental à jouer pour ce qui est de faire en sorte que toute la population ait accès à la justice et aux réparations. Il convient de garder à l'esprit que les avocats jouent un rôle important et particulier pour ce qui est de garantir le bon fonctionnement de la démocratie et la jouissance des droits de l'homme.

88. Toutefois, les avocats ne peuvent exercer leurs fonctions sans ingérence ni entrave que si leur indépendance est protégée. Comme l'indiquent les Principes de base, les États ont un rôle essentiel à jouer en tant que garants de l'indépendance et de la sécurité des avocats.

89. L'obligation qu'ont les États de garantir le droit à un procès équitable et le respect de la présomption d'innocence revêt une importance particulière. Le rôle des avocats dans la protection de cet élément fondamental de la démocratie est essentiel, et les États devraient créer un environnement qui permette aux avocats de travailler de manière impartiale, objective et professionnelle sans faire l'objet de pressions extérieures ni être assimilés au comportement, aux activités ou aux opinions de leurs clients. Le Rapporteur spécial prend note des obstacles que rencontrent les avocats et des menaces qui pèsent sur ces professionnels dans le monde et examinera cette question dans ses futurs rapports.

Rôle de l'ordre des avocats

90. Conformément au paragraphe 23 des Principes de base relatifs au rôle du barreau, les avocats, doivent jouir, comme tous les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion. En outre, conformément au paragraphe 24 des Principes de base, les avocats peuvent constituer des associations professionnelles autonomes ou adhérer à de telles associations ayant pour objet de représenter leurs intérêts, de promouvoir leur éducation et leur formation continues et de protéger leur intégrité professionnelle.

91. Les Principes de base prévoient que les ordres des avocats devraient veiller au respect des normes établies et de la déontologie de la profession, assurer la défense de leurs membres, fournir des services juridiques et coopérer avec les institutions gouvernementales et autres au service de la justice et de l'intérêt commun.

92. Les Principes de base font également référence à l'indépendance des avocats et aux procédures disciplinaires (voir en particulier les principes 26 à 29), qui sont des éléments fondamentaux du rôle des avocats. Les ordres des avocats et les organisations d'avocats constituent un cadre parfait pour garantir et défendre l'indépendance des avocats et pour examiner les allégations d'ingérence grâce à l'action collective de leurs membres. Ces organisations doivent aussi s'assurer que les travaux menés sous leur égide sont réalisés dans le respect des normes et de la déontologie établies par les ordres des avocats. Le paragraphe 23 des Principes de base prévoient que les avocats doivent avoir une conduite conforme à la loi et aux normes reconnues et à la déontologie de la profession d'avocat.

93. Les organisations professionnelles et les ordres des avocats sont responsables de la protection de l'intégrité professionnelle et de l'application des mesures disciplinaires. Les procédures menées à cet effet doivent être transparentes, impartiales, équitables et objectives. Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial, un tel organisme non seulement protégerait ses membres contre les ingérences indues dans leurs activités juridiques, mais surveillerait également leur conduite et ferait rapport à cet égard, veillant en cas de faute à engager leur responsabilité et à prendre des mesures disciplinaires de manière équitable et cohérente (voir A/HRC/23/43/Add.3, par. 87).

4. Restrictions au droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant, impartial et compétent

Rôle des juges et des avocats en ce qui concerne la détention provisoire et les détentions arbitraires

94. Un pouvoir judiciaire indépendant garantit à chacun le droit de ne pas être arbitrairement privé de liberté. Le droit international des droits de l'homme limite strictement le droit qu'ont les États de priver des personnes de leur liberté. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit l'arrestation et la détention arbitraires. Dans un État respectueux des droits de l'homme, la violation de ces principes peut donner lieu à des poursuites au pénal et au civil.

95. Le paragraphe 3 de l'article 9 du Pacte international prévoit que tout individu arrêté sera informé, au moment de son arrestation, des raisons de cette arrestation et recevra notification, dans le plus court délai, de toute accusation portée contre lui, et que tout individu détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires.

96. Dans de telles situations, le principal rôle des juges consiste à permettre au détenu de contester la légalité de son arrestation et de sa détention devant un tribunal. Les juges ne doivent pas se limiter à statuer sur la légalité de la détention, mais également s'assurer que les droits fondamentaux de l'intéressé ont été respectés.

Droit d'avoir accès à un avocat

97. Toute personne détenue ou inculpée a le droit de consulter un avocat sans retard injustifié. Il incombe aux États de créer les mécanismes voulus pour que les personnes privées de liberté puissent exercer leurs droits à la défense, notamment leur droit d'avoir accès à un avocat, de manière effective.

98. Conformément aux Principes et lignes directrices des Nations Unies relatifs à l'accès à l'assistance juridique en matière pénale, l'assistance juridique est une composante essentielle de toute justice pénale équitable, humaine et efficace fondée sur la légalité.

99. Ce droit est capital dans un État fondé sur la primauté du droit. Il garantit au détenu la possibilité de réfuter les éléments de preuve produits contre lui et d'agir de la manière la plus conforme à son intérêt.

Tribunaux militaires et droit à un procès équitable

100. Les tribunaux militaires font généralement partie d'un système hiérarchique de commandement et de contrôle. Il est donc difficile de garantir des procès équitables et impartiaux. Les procédures militaires menées ou influencées par des fonctionnaires corrompus suscitent une défiance générale de la part des populations civiles, comme l'a fait observer Arne Willy Dahl à l'occasion d'une consultation d'experts organisée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en 2014 (A/HRC/28/32). Ces situations caractérisées par la partialité et la corruption entraînent une violation de l'article 14 du Pacte international, en vertu duquel toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi.

101. Le Rapporteur spécial invite les États à adopter des normes excluant expressément les civils des enquêtes menées et des poursuites engagées par les tribunaux militaires, à veiller à ce que la compétence de ces tribunaux soit limitée aux infractions de caractère militaire commises par des militaires en exercice et à garantir le droit à un procès équitable.

Rôle de la justice en période d'état d'urgence

102. Les États sont tenus de veiller à ce que des recours internes puissent être formés devant des juridictions ou des autorités indépendantes et impartiales. En période d'état d'urgence, les droits intangibles doivent être protégés, et ces recours ne doivent faire l'objet d'aucune dérogation qui compromettrait leur efficacité. Comme l'a précisé le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 29 sur les dérogations aux dispositions

du Pacte en période d'état d'urgence (2001), même si les États parties peuvent, pendant un état d'urgence, apporter, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des ajustements aux modalités concrètes de fonctionnement de leurs procédures relatives aux recours judiciaires et autres recours, ils doivent se conformer à l'obligation fondamentale de garantir un recours utile qui est prévue au paragraphe 3 de l'article 2.

103. Conformément à l'article 14 (par. 1) du Pacte international, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Comme l'a indiqué le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, tout État qui décide de déroger aux procédures normales prévues par l'article 14 en raison d'une situation de danger public doit veiller à ce que ces dérogations n'aillent pas au-delà de celles qui sont strictement requises par les exigences de la situation réelle. Les garanties inhérentes au droit à un procès équitable ne peuvent jamais faire l'objet de mesures qui détourneraient la protection des droits auxquels il ne peut pas être dérogé. La violation des principes fondamentaux garantissant un procès équitable, notamment de la présomption d'innocence, est interdite en tout temps.

Rôle de la justice dans les situations de conflit

104. Dans sa résolution 9/10, le Conseil des droits de l'homme insiste sur la nécessité de promouvoir l'état de droit et d'établir des mécanismes de justice de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit. Le Programme commun pour la justice et la sécurité du Programme des Nations Unies pour le développement au Libéria a montré qu'il était possible d'atteindre ces objectifs en renforçant l'appareil judiciaire et en améliorant les moyens d'action et les capacités des juges, des avocats et des procureurs pour leur permettre de traduire les responsables en justice, de rendre justice et de combattre l'impunité.

105. L'indépendance de la justice en situation de conflit favorise une séparation plus nette entre l'appareil judiciaire et l'État et permet d'assurer une conduite équitable et impartiale des procès. Une justice indépendante est mieux placée pour créer des cadres juridiques conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

106. Dans un rapport adressé au Conseil de sécurité, le Secrétaire général a mis l'accent sur les principaux points et enseignements à retenir en ce qui concerne la promotion de la justice dans les sociétés sortant d'un conflit. Dans ces situations difficiles, il convient de mener une action de prévention, de mettre en place des structures légitimes pour le règlement pacifique des conflits et de veiller à l'administration équitable de la justice. À ce stade, l'administration de la justice pendant la période de transition, qui vise à permettre de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation, est essentielle si l'on veut surmonter les situations créées par les conflits (voir S/2004/616, par. 8).

Justice, raisons d'État et protection de la sécurité nationale

107. Le rôle de la justice en temps de guerre – y compris lorsque l'administration centrale combat des insurrections locales – doit tenir compte d'un ensemble de droits qu'il convient de garantir quelle que soit la situation. C'est aux juges qu'il revient d'interpréter la loi ou de protéger la Constitution sans être soumis à quelque influence ou pression indue que ce soit. Toutefois, en période de conflit armé, les menaces qui pèsent sur l'indépendance de la justice sont plus importantes, puisqu'elles viennent à la fois de l'intérieur et de l'extérieur.

108. La question fondamentale consiste à savoir si l'appareil judiciaire devrait endosser un rôle différent en temps de conflit armé, en particulier lorsqu'il en va des intérêts de sécurité nationale. En période de conflit armé, il peut être nécessaire que les tribunaux accordent une attention particulière aux institutions publiques lorsque l'État a le plus grand intérêt à garantir la sécurité de la nation. Cependant, la principale fonction des autorités judiciaires ne change pas pour autant. Lorsque les tribunaux cherchent à trouver un bon équilibre entre l'intérêt public et les intérêts privés, même s'ils doivent donner plus de

poids aux intérêts publics pouvant être légitimes en temps de guerre ou de grave conflit interne, ils doivent absolument limiter le pouvoir du gouvernement afin de garantir le respect de l'état de droit et les droits de la population.

III. Conclusions et recommandations

109. Le présent rapport aborde les grandes questions que le Rapporteur spécial entend examiner dans le cadre de son mandat. Le Rapporteur spécial accordera une attention particulière à l'indépendance de la justice, à la corruption et à la criminalité organisée au sein de l'appareil judiciaire, à la protection des professionnels du droit et aux restrictions au droit à un procès équitable.

A. Conclusions

1. Aperçu des travaux thématiques effectués depuis la création du mandat

110. Loin de se limiter à analyser l'appareil judiciaire du point de vue de la législation, les titulaires successifs du mandat ont examiné le fonctionnement réel de la justice et se sont employés à mettre en évidence les facteurs sociaux, économiques ou culturels qui entravent l'accès égal de tous à la justice. Le Rapporteur spécial suivra cette approche.

2. Sujets particuliers de préoccupation

Garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire

111. L'état de droit ne peut être protégé que s'il existe un système effectif de séparation des pouvoirs qui garantisse l'indépendance de l'appareil judiciaire. Le Rapporteur spécial souligne la nécessité de renforcer les règles qui permettent aux magistrats de s'acquitter de leurs fonctions en toute indépendance.

112. Les questions ayant trait à l'établissement et au fonctionnement des tribunaux militaires sont au cœur du mandat du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats.

113. Les médias ne peuvent travailler de manière impartiale que sous certaines conditions. C'est à l'État qu'il incombe de faire en sorte que ces conditions soient réunies en garantissant la liberté d'expression et la liberté de la presse. Par ailleurs, les médias doivent être conscients de leurs responsabilités et veiller à diffuser des informations exactes de manière professionnelle et rigoureuse, dans le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Corruption, criminalité organisée et indépendance des juges et des avocats

114. Il est essentiel que tous les États membres et les organisations et institutions internationales et régionales compétentes placent parmi leurs priorités l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant à combattre non seulement les conséquences mais également les causes profondes de la corruption.

115. En sapant la confiance de la population dans l'administration de la justice, la corruption et la criminalité organisée compromettent gravement la capacité de nombreux États de promouvoir des systèmes de gouvernance qui soient respectueux des normes relatives aux droits de l'homme.

116. L'un des enjeux liés aux enquêtes sur les faits de corruption et la punition des auteurs de tels actes de par le monde a trait au fonctionnement de l'appareil étatique. Les institutions doivent travailler de manière adéquate et dans le respect de l'état de droit et des normes internationales afin de pouvoir prévenir et réprimer les comportements abusifs en toute indépendance.

117. Le Rapporteur spécial tient à insister sur la nécessité d'établir une entraide judiciaire internationale dans la lutte contre la corruption en favorisant l'échange de bonnes pratiques et la mise en commun des données d'expérience. À cet égard, la Convention des Nations Unies contre la corruption définit un cadre juridique en faveur d'une action et d'une coopération internationale efficaces. En effet, la Convention vise, entre autres objectifs, à promouvoir, à faciliter et à appuyer la coopération internationale et l'assistance technique aux fins de la prévention de la corruption et de la lutte contre celle-ci (art. 1 b)).

118. Les ingérences, les pressions et les menaces risquent fortement de compromettre l'indépendance des juges et de rendre ceux-ci particulièrement vulnérables face à la corruption.

Protéger les professionnels du droit

119. Les ordres des avocats, qui ont un rôle vital à jouer dans la protection des normes et de la déontologie de la profession, doivent assumer leurs responsabilités à cet égard et adhérer aux Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature et aux Principes de base relatifs au rôle du barreau.

Restrictions au droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant, impartial et compétent

120. Les restrictions au droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant, impartial et compétent ne sauraient être appréhendées sous un angle unique. Le Rapporteur spécial estime que ces restrictions font partie d'un ensemble de comportements susceptibles de compromettre le droit à un procès équitable. Il convient de n'autoriser de telles restrictions que dans des circonstances exceptionnelles et dans les limites de la loi.

B. Recommandations

121. Le Rapporteur spécial encourage tous les gouvernements à coopérer avec lui et à lui apporter une aide dans l'exercice de ses fonctions, conformément à la résolution 26/7 du Conseil des droits de l'homme.

122. Les États devraient veiller à ce que le Rapporteur spécial puisse s'acquitter de son mandat sur leur territoire. À cette fin, le Rapporteur spécial leur demande non seulement de faciliter ses visites dans les pays, mais également de l'aider en communiquant les informations qui leur sont demandées et en répondant aux communications dans un délai raisonnable.

123. Le Rapporteur spécial est convaincu qu'il faut favoriser la coopération et la coordination multilatérales afin d'examiner comme il se doit la question de l'indépendance des juges et des avocats dans le monde.

124. Le Rapporteur spécial tient à souligner qu'il est disposé à aider les États à évaluer et à appliquer les normes internationales visant à garantir l'indépendance des juges et des avocats.

125. Le Rapporteur spécial encourage les organisations de la société civile, les universitaires et les autres parties prenantes à lui soumettre des informations et à participer aux activités pertinentes afin de contribuer à l'exécution de son mandat.

126. Le Rapporteur spécial encourage les autres rapporteurs spéciaux et l'ONU, y compris les institutions spécialisées, à coopérer autant que possible avec lui dans le cadre de l'exécution de son mandat.

127. Le Rapporteur spécial encourage tous les États, ordres des avocats et organisations d'avocats à adhérer aux Principes de base relatifs au rôle du barreau et à les diffuser, afin de les faire pleinement connaître à toutes les autorités et à tous les professionnels du droit.

128. Les États devraient faire tout leur possible pour que les règles et normes internationales qui visent à régler les problèmes soulevés dans le présent rapport et dans les futurs rapports soient progressivement introduites dans leur législation et appliquées par leurs tribunaux. À cette fin, il serait utile de jeter les bases d'une série de débats concernant l'application du droit international et de la jurisprudence internationale par les tribunaux nationaux.

129. Pour garantir le respect des droits de l'homme, les gouvernements doivent éliminer les obstacles à la jouissance de ces droits. La corruption et la criminalité organisée sont les principaux obstacles à prendre en compte.

130. Chaque État partie à la Convention des Nations Unies contre la corruption devrait s'employer à renforcer l'intégrité de la justice et à prévenir les risques de corruption au sein de la magistrature.

131. Il incombe aux États de veiller à la sécurité et à la protection physique de tous les professionnels du droit afin de garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire. Parmi les priorités doit figurer la création d'une procédure permettant de déceler et de gérer de telles situations.
