



Assemblée générale

Distr. générale
17 août 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 84 de l'ordre du jour provisoire*

L'état de droit aux niveaux national et international

Rapport annuel sur le renforcement et la coordination de l'action des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est le premier rapport annuel sur l'action menée par le système des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit aux niveaux national et international. L'Organisation a établi un programme important et étendu à cette fin, en continuant de s'attacher à trouver des moyens plus efficaces pour aider les États Membres et leurs populations à mettre en place un ordre juste et sûr, régi par l'état de droit, aux niveaux national et international.

Le rapport fait fond sur les principaux faits marquants découlant de cette entreprise : la Déclaration du Millénaire (voir résolution 55/2); le rapport établi en 2004 par le Secrétaire général concernant le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit (S/2004/616); le Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1); le rapport établi en 2006 par le Secrétaire général, intitulé « Unissons nos forces : renforcement de l'action de l'ONU en faveur de l'état de droit » (A/61/636-S/2006/980 et Corr.1); ainsi que sur le nouveau mécanisme d'appui à l'ensemble du système, le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, encadré par le Groupe de l'état de droit, et les organismes chefs de file pour divers domaines de l'action liée à l'état de droit, désignés à l'échelle du système également; l'inventaire des activités de promotion de l'état de droit menées par le système des Nations Unies (voir A/63/64); et le rapport établi par le Secrétaire général en 2008 sur le renforcement et la coordination de l'action des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit (A/63/226).

* A/64/150.



Le rapport met en évidence les principaux succès enregistrés concernant l'aide apportée par l'ONU aux États Membres au cours de l'année écoulée et les domaines qui continuent de nécessiter une action plus concertée. S'il est vrai qu'il faut préserver les progrès accomplis à ce jour pour renforcer l'état de droit au niveau international, il reste encore beaucoup à faire pour promouvoir une coopération multilatérale efficace fondée sur le respect des principes du droit. À l'échelon national, on s'achemine vers la définition d'une approche plus globale et mieux concertée de l'état de droit par les organismes des Nations Unies, à l'appui des priorités et plans arrêtés par les pays.

Grâce aux efforts déployés par le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, présidé par la Vice-Secrétaire générale et appuyé par le Groupe de l'état de droit, aux fins d'assurer la coordination et l'harmonisation de l'action menée par les Nations Unies, l'Organisation continue d'apporter une aide plus stratégique et efficace dans ce domaine.

Le présent rapport annuel, soumis en application de la résolution 63/128 de l'Assemblée générale, rend compte de la suite donnée aux recommandations figurant dans le rapport de 2008 (A/63/226, par. 76 à 78) et suggère de nouveaux moyens de renforcer et de coordonner les efforts.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Promotion de l'état de droit au niveau international	5
III. Stratégie du système des Nations Unies pour l'assistance aux pays en matière d'état de droit	8
A. Dispositif de renforcement de l'état de droit	8
B. Principaux obstacles	12
C. Action stratégique et action commune dans les pays	15
IV. Coordination et cohérence d'ensemble des activités	16
A. Orientations et mise en œuvre du plan stratégique commun	17
B. Établissement d'un dialogue à l'échelle de l'ensemble du système	18
C. Mesure de l'efficacité de l'assistance et évaluation de son impact	19
D. Renforcement des partenariats	20
E. Renforcement de la primauté du droit au sein de l'Organisation	22
V. Promotion d'un monde juste, sûr et pacifique régi par l'état de droit	23

I. Introduction

1. Les activités des Nations Unies en faveur de l'état de droit reposent sur une vision commune de l'ensemble des objectifs poursuivis par l'Organisation dans les domaines de la paix et la sécurité, du progrès économique et social et des droits de l'homme. Elles se fondent sur la Charte et sur les normes et les règles internationales. Le principe en vertu duquel l'ensemble des individus et des entités – y compris les États – ont à répondre de l'observation des lois, sous-tend l'action qui est menée dans ce domaine (voir S/2004/616, par. 6). À vrai dire, la protection apportée par le droit comme moyen de libérer de la peur et du besoin est la forme de protection la plus durable.

2. L'Organisation des Nations Unies continue d'être au centre des efforts qui sont déployés à l'échelle mondiale pour promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international. Son principal atout réside dans la diversité et l'étendue de l'expérience qu'elle a accumulée dans ce domaine – qui est relié à pratiquement tous les domaines de ses activités. Les solutions qui doivent être apportées aux problèmes mondiaux actuels, tels que le changement climatique, les déplacements forcés, la lutte antiterroriste, les conflits armés et les violations flagrantes des droits de l'homme, de même que la récession économique, comportent toutes des aspects importants liés à l'état de droit.

3. L'Organisation, qui œuvre au niveau national, dans le cadre de la prévention d'un conflit, dans les situations de crise et de conflit ou consécutives à des crises et à des conflits, et dans le contexte du développement, ainsi qu'au niveau international, joue un rôle croissant qui continue de revêtir une importance critique. Plus de 120 États Membres situés dans toutes les régions du monde bénéficient des programmes de l'ONU axés sur l'état de droit. Trois organismes des Nations Unies au moins mènent des activités dans ce domaine dans au moins 50 pays. Cinq entités voire davantage travaillent actuellement dans ce secteur dans plus de 30 pays, dont 22 ont accueilli des opérations de paix des Nations Unies chargées du rétablissement, du maintien ou de la consolidation de la paix.

4. Les activités menées à l'échelon national continuent de promouvoir tous les aspects du cadre établi par l'ONU aux fins de renforcer l'état de droit, d'améliorer la sécurité et la protection juridique pour tous, en particulier pour les pauvres et les plus marginalisés, et d'aider les sociétés à arrêter des stratégies et des plans nationaux. Dans le cadre de l'approche commune des Nations Unies concernant l'action en faveur de l'état de droit, des progrès sont enregistrés au niveau de la concertation entre les différentes entités, et l'aide fournie à cet égard est mieux coordonnée.

5. La coopération multilatérale fondée sur le respect des principes du droit revêt une importance critique pour faire face de manière efficace aux défis mondiaux actuels et futurs. L'Organisation est mieux placée qu'aucune autre pour soutenir le développement, la promotion et l'application des normes et règles internationales dans la plupart des domaines du droit international. Elle doit s'attacher à renforcer l'interdépendance et la synergie entre l'état de droit aux niveaux national et international.

6. Les efforts déployés par le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, qu'appuie le Groupe de l'état de droit, pour renforcer la coordination stratégique et la cohésion d'ensemble à l'échelle mondiale portent leurs fruits.

Grâce à la définition d'une orientation politique générale et à l'application d'un plan stratégique commun, ce mécanisme contribue à améliorer l'efficacité de l'aide fournie aux États Membres et les solutions apportées aux problèmes qui se font jour dans ce domaine. Afin d'être crédible dans cette entreprise, l'ONU s'efforce de faire respecter les principes du droit en son sein même.

7. Le présent rapport est établi en application de la résolution 63/128, dans laquelle l'Assemblée générale prie le Secrétaire général de présenter un rapport annuel sur l'action des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit, en particulier sur les travaux des deux Groupes, en accordant une attention particulière à l'amélioration de la coordination, de la cohérence et de l'efficacité des activités relatives à l'état de droit, compte étant tenu des éléments énoncés aux paragraphes 77 et 78 du rapport du Secrétaire général (A/63/226).

II. Promotion de l'état de droit au niveau international

8. L'Assemblée générale a invité les États Membres à axer les observations qu'ils formuleraient dans les débats de la Sixième Commission durant la soixante-quatrième session sur le sous-thème « La promotion de l'état de droit au niveau international » (voir résolution 63/128 de l'Assemblée générale). Cela offrira une occasion importante de procéder à un échange de vues fructueux sur cette question.

9. L'invitation à engager une réflexion soutenue sur l'état de droit aux niveaux national et international est à la fois bienvenue et opportune. Elle témoigne de l'importance de la Charte et du fait que le droit international continue d'être le fondement d'une coopération multilatérale efficace.

10. Pour l'Organisation, la coopération multilatérale fondée sur l'état de droit repose sur des principes mutuellement convenus, soutenus de longue date par les États Membres. Ces principes, qui sont consacrés dans la Charte des Nations Unies et l'étayent, ont été affinés au fil des ans. Dans un ordre international où l'exercice du pouvoir est soumis au droit, les États doivent honorer leurs obligations internationales, en particulier, celles qui sont énoncées dans la Charte, indépendamment de leur droit interne, et mettre en place des mécanismes nationaux efficaces, le cas échéant, afin de garantir leur respect.

11. Si le droit international est généralement respecté, il reste que les violations moins fréquentes de ce droit tendent à attirer davantage l'attention. C'est ce qu'on peut constater, par exemple, avec les initiatives visant à promouvoir le désarmement et à empêcher la prolifération des armes de destruction massive dans le monde. Les traités multilatéraux ont joué un rôle particulièrement efficace pour proscrire les armes biologiques et chimiques et renforcer la lutte contre la prolifération des armes nucléaires. Les États Membres en viennent même à présent à éliminer les obstacles entravant la réalisation de progrès dans l'épineux domaine du désarmement nucléaire.

12. Il reste que dans nombre de domaines, les violations du droit international sont encore trop fréquentes et la volonté politique de se conformer systématiquement à ces règles trop chancelante. Alors que les conventions de Genève entrent dans leur sixième année et que le Conseil de sécurité fait le bilan de ces 10 années durant lesquelles ils s'est efforcé d'assurer la protection des civils touchés par des conflits

armés, le déficit dans le respect de l'état de droit dans ce cadre est stupéfiant et extrêmement préoccupant.

13. Dans toute conception de l'état de droit à l'échelle internationale, les moyens pacifiques de lutter contre les violations présumées du droit international jouent un rôle essentiel¹. Les États Membres ont à maintes reprises reconnu qu'il était nécessaire de renforcer les mécanismes internationaux de règlement des différends (voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale).

14. Il est encourageant de constater que l'on fait plus que jamais appel aux mécanismes conventionnels, en particulier à la Cour internationale de Justice, qui est saisie d'un nombre croissant de différends portant sur une large éventail de questions relevant du droit international public, qu'il s'agisse de droit pénal international, de questions de délimitation maritime, d'immunités juridictionnelles ou de droits de navigation. L'an dernier, l'Assemblée générale a prié la Cour de donner un avis consultatif sur la question de savoir si « la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo était conforme au droit international » (voir résolution 63/3). Il faut encourager cette tendance à recourir davantage à la Cour dans le cadre du règlement pacifique des différends.

15. L'établissement de la responsabilité individuelle à raison de crimes relevant du droit international a progressé de manière soutenue depuis la création par le Conseil de sécurité du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda, dans les années 90. Même si ces mécanismes judiciaires ont un caractère provisoire, la contribution qu'ils apportent au domaine du droit pénal international est durable. Pour les tribunaux ad hoc, ainsi que pour le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, il s'agit à présent de prévoir un mécanisme propre à exécuter des fonctions résiduelles après la fin de leurs activités, et à promouvoir et préserver les fruits de leurs travaux².

16. L'ONU favorise de nombreux moyens d'enquête et de lutte contre l'impunité. Récemment, la Commission d'enquête internationale indépendante créée en application de la résolution 1595 (2005) du Conseil de sécurité a achevé ses travaux, et le Tribunal spécial pour le Liban a commencé à juger les responsables de la mort de l'ancien Premier Ministre, Rafiq Hariri, et d'autres crimes relevant de sa compétence. L'Organisation prête son concours à la mission internationale indépendante d'établissement des faits créée par le Conseil des droits de l'homme au début de 2009 pour enquêter sur de possibles violations du droit international commises à Gaza entre décembre 2008 et janvier 2009 (voir résolution S-9/1 du Conseil des droits de l'homme). Comme suite à la résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité, des activités périodiques de surveillance, de notification et d'intervention sont organisées en cas de graves atteintes aux droits des enfants touchés par des conflits armés. La responsabilité des auteurs de telles violations a été récemment à nouveau confirmée par la résolution 1882 (2009) du Conseil de sécurité.

17. Il est particulièrement opportun que la Cour pénale internationale ait ouvert son premier procès cette année. L'Organisation continue d'apporter un appui crucial

¹ Art. 33 de la Charte des Nations Unies.

² Le manuel consacré aux pratiques établies du TPIY, élaboré en 2009 par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, en collaboration avec l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), est un exemple d'une telle initiative.

à la Cour en vertu de l'accord régissant leurs relations. Les États Membres sont encouragés à ratifier rapidement le Statut de Rome et à coopérer avec la Cour.

18. La Charte des Nations Unies sert à nous rappeler que le maintien de la paix et de la sécurité internationales conformément aux principes de la justice et du droit international est l'un des objectifs fondamentaux de l'Organisation. En tant que communauté, nous ne devons pas perdre de vue le chemin parcouru. Il faut préserver les avancées réalisées à ce jour.

19. Le renforcement de l'état de droit à l'échelle internationale est indispensable pour lutter efficacement contre les problèmes auxquels le monde doit faire face. Dans le domaine de l'environnement, l'ONU a aidé les négociateurs des pays en développement à se doter des moyens voulus pour participer à la définition d'un cadre d'ensemble concernant le changement climatique, qui doit être mis au point à Copenhague en 2009. S'agissant de la piraterie, l'Organisation dispense des conseils et une assistance aux États afin de promouvoir, notamment l'application uniforme et constante des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui constitue le cadre juridique international de la répression des actes de piraterie.

20. Il va sans dire qu'il reste beaucoup à faire si l'on veut renforcer l'état de droit au niveau international. La participation active des États Membres est nécessaire pour progresser dans ce domaine. Un débat soutenu et ouvert devrait aider à formuler des mesures concrètes et novatrices à cette fin. En 2009, le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, épaulé par le Groupe de l'état de droit, a engagé un dialogue avec les États Membres sur l'état de droit au niveau international. Il faut saluer cette initiative – que devraient encore venir étayer les travaux de l'Organisation dans ce domaine.

21. Les liens entre l'état de droit aux niveaux national et international sont importants et multiformes. Le système des Nations Unies se concentre de plus en plus sur les points communs cruciaux existant entre les deux, en renforçant leur interdépendance et leur caractère complémentaire. Le domaine du droit international des réfugiés illustre ces efforts, l'Organisation ayant commencé cette année à examiner conjointement avec les pays l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Agenda pour la protection et de son programme d'action, qui constituent le cadre convenu pour la réalisation des priorités établies en matière de protection des réfugiés à l'échelle internationale, afin de cibler plus efficacement l'aide à apporter aux États à cet égard et de leur proposer des solutions durables aux niveaux national et international.

22. L'action des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit a pour objectif général de trouver des moyens plus efficaces d'aider les États Membres à honorer leurs obligations internationales, à faire appliquer les normes et règles internationales sur le plan interne et plus important encore, à renforcer les institutions, politiques, mesures et conditions propres à assurer la mise en place d'un ordre national et international efficace et juste.

III. Stratégie du système des Nations Unies pour l'assistance aux pays en matière d'état de droit

23. Les principaux éléments de la stratégie du système des Nations Unies pour l'assistance aux pays en matière d'état de droit ont été énoncés dans le rapport de 2008 (A/63/226, par. 17 à 21). Il s'agit de principes directeurs pour la fourniture d'assistance, ainsi que d'un dispositif pratique global pour l'assistance aligné sur les priorités, les stratégies et les plans du pays. Les principaux résultats obtenus, au niveau national, l'année dernière, par les programmes des Nations Unies sur l'état de droit qui se fondent sur ce dispositif sont autant d'exemples des efforts en cours et mettent en évidence les domaines qui appellent une action concertée. L'Organisation doit améliorer la mise en œuvre de cette stratégie et démontrer l'utilité des activités de promotion de l'état de droit dans les sociétés où elle intervient.

A. Dispositif de renforcement de l'état de droit

1. Élaboration des constitutions

24. L'appui que l'ONU apporte à l'élaboration des constitutions reste un élément capital du travail qu'elle consacre à l'état de droit. La stratégie privilégiée à l'échelle du système pour l'élaboration des constitutions est décrite dans un document d'orientation qui a fait l'objet d'une révision récente, élaboré par le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, appuyé par le Groupe de l'état de droit.

25. Le cadre de politique générale pour cette assistance est axé sur la prise en main du programme par le pays et la promotion de mécanismes sans exclusive, participatifs et transparents. L'appui doit être adapté au contexte national et se fonde sur un large éventail de compétences à l'ONU. La planification préalable, y compris l'information et la consultation du public, est cruciale, de même que le suivi visant à assurer la mise en œuvre. L'ONU incite les États à incorporer directement les normes internationales relatives aux droits de l'homme dans leur constitution et à en assurer la primauté, y compris pour ce qui est de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire, afin que l'état de droit repose sur des fondements solides.

26. Cette approche a été adoptée dans plusieurs pays. Au Népal, l'ONU appuie la campagne de communication de l'Assemblée constituante qui vise à mobiliser véritablement une large participation du public à l'élaboration de la Constitution, notamment en dispensant, à l'intention des femmes nouvellement élues membres de l'Assemblée, à la société civile et à d'autres, une formation aux droits des femmes et à leur intégration dans la nouvelle constitution. Avec l'aide de l'ONU, les Constitutions adoptées en Équateur en 2008 et dans l'État plurinational de Bolivie en 2009 ont été alignées sur des aspects fondamentaux de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

2. Cadre juridique interne

27. Depuis longtemps, l'Organisation aide les pays à élaborer leurs lois nationales et à y incorporer les normes internationales. Dans la plupart des branches du droit

international, les nombreux principes et normes universels non contraignants élaborés conjointement par les États aident à la formulation de lois et de règlements fondés sur les bonnes pratiques. Les réussites obtenues récemment en matière d'appui aux pays en témoignent.

28. L'Égypte, le Nigéria, l'Uruguay et, après des consultations qui ont duré près de 12 ans, l'Afrique du Sud ont adopté des textes importants en matière de droits de l'enfant, avec l'aide de l'ONU. De nouvelles lois sur la justice pour mineurs ont été adoptées et d'autres modifiées en Albanie, en Angola, au Monténégro, au Mozambique et en Thaïlande.

29. Des mesures concernant l'adoption d'instruments de droit commercial international ont été prises par l'Albanie, l'Arménie, le Guatemala, le Liban, Maurice, le Pérou, la République dominicaine et le Rwanda. Les meilleures pratiques ont donné lieu à la publication récente de deux projets de directive pour l'élaboration d'une législation nationale sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans des affaires liées à l'environnement, et sur la responsabilité, les mesures correctives et l'indemnisation des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

30. Nos activités aident également à établir les fondements juridiques du renforcement institutionnel et de la gouvernance, du contrôle et de la responsabilisation. Ainsi, au Timor-Leste, la mission de maintien de la paix a contribué à l'élaboration de textes législatifs et réglementaires régissant la police, les forces de défense, le Ministère de la défense et de la sécurité, et la sécurité nationale.

31. Il faut que tous les États Membres veillent à ce que leur législation interne soit conforme avec leurs obligations internationales, selon qu'il convient. Dans le cas contraire, que ce soit en raison de l'absence de volonté politique ou d'un manque de capacité, l'état de droit aux niveaux national et international s'en trouve compromis.

3. Institutions chargées de la justice, de la gouvernance, de la sécurité et des droits de l'homme

32. Les garanties constitutionnelles et les lois ne présentent que peu d'intérêt si elles ne sont pas suivies d'effet. L'ONU aide donc à renforcer les institutions, formelles et non formelles, à mieux les structurer et les financer, à en former le personnel et à lui donner les moyens d'élaborer, de promulguer, de faire appliquer et respecter la loi et de statuer sur ces textes, qu'ils relèvent du droit pénal, public ou privé, de manière à assurer la protection et la sécurité de chacun et l'accès à la justice pour tous.

33. Avec l'aide de l'ONU, un programme de trois ans a été lancé dans le territoire palestinien occupé en vue de renforcer les capacités institutionnelles du Ministère de la justice, d'améliorer l'accès de la population à la justice et d'instaurer la confiance entre les agents du secteur de la justice et le public. En 2009, la Colombie, le Kosovo, le Libéria, la Sierra Leone, Sri Lanka et le Timor-Leste ont bénéficié également de ce type d'aide.

34. La Mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX) a assumé l'entière responsabilité du fonctionnement des institutions de l'état de droit (police, douanes, justice) le 9 décembre 2008 à la suite d'une déclaration (S/PRST/2008/44) dans laquelle le Président du Conseil de sécurité s'est félicité du

déploiement d'EULEX dans le cadre de la résolution 1244 (1999) du Conseil et sous l'autorité générale de l'ONU. Au Timor-Leste, la Police des Nations Unies a transféré ses responsabilités à la police nationale en mars 2009, étape décisive dans le renforcement de la paix et de la sécurité. La composante de police de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad a joué un rôle capital dans la création du Détachement intégré de sécurité au début de 2009. Dans quatre pays d'Afrique, des centres d'assistance et des numéros d'urgence ont été mis en place par la police et l'armée à l'intention des femmes victimes de violence, avec l'aide de l'ONU et suivant l'exemple novateur du Rwanda.

35. Au Soudan, le renforcement des capacités du personnel pénitentiaire et la réforme des infrastructures se déroulent dans le cadre de projets de collaboration entre l'ONU et les donateurs. Un nouveau programme de médiation entre les victimes et les auteurs d'infractions est soutenu par l'ONU en Turquie dans le cadre de la réforme de la justice pénale. En Arménie, en Géorgie, en Indonésie, aux Maldives, au Myanmar et au Népal, des éléments relatifs à la justice pour mineurs ont été incorporés dans le programme de formation de la police, de l'appareil judiciaire et de la magistrature. En 2009, l'École de la magistrature a été créée en Haïti avec l'aide de la mission de maintien de la paix dans ce pays.

36. L'Organisation aide à renforcer les institutions et les mécanismes qui connaissent des infractions au droit public et au droit privé et permettent aux particuliers de défendre leurs droits. Depuis juillet 2009, dans le territoire palestinien occupé, après la campagne menée par les syndicats, la nomination de juges siégeant aux prudhommes permet aux travailleurs palestiniens de porter plainte contre leur employeur. Le problème du statut des locuteurs de bihari et d'ourdou au Bangladesh, l'une des situations d'apatridie les plus prolongées au monde, a été réglé en 2008 avec l'aide de l'ONU grâce à la confirmation de la nationalité au moyen de l'inscription sur les listes électorales et à la délivrance de cartes nationales d'identité qui ont permis aux inscrits de devenir éligibles aux élections de décembre 2009. En Côte d'Ivoire, l'ONU a aidé 6 000 personnes à se procurer un acte de naissance et d'autres pièces d'identité. Au Maroc, l'appui au renforcement des capacités des chambres des affaires familiales dans les tribunaux de première instance et à la création, au Ministère de la justice, d'un service de formation permet de poursuivre l'application du Code de la famille de 2004, instrument historique qui accorde aux femmes une nouvelle protection dans le mariage et en cas de divorce.

37. L'ONU apporte également son aide aux mécanismes parallèles et aux dispositifs non formels de règlement des différends qui appliquent des lois et pratiques coutumières, traditionnelles ou religieuses. Dans de nombreux pays en développement, on estime que ces mécanismes s'occupent de 80 % des affaires. L'une des réalisations a été la création du Conseil d'arbitrage, seul organe national officiel parallèle chargé du règlement des différends au Cambodge. Autre exemple : dans le sud du Kirghizistan, on cherche à étudier, avec les chefs musulmans locaux, les parallélismes entre les principes de base de la charia et les lois régissant les litiges fonciers, en tenant compte de la situation des femmes.

38. L'étude menée par l'ONU sur les systèmes de justice non formelle s'intéresse actuellement aux caractéristiques de ces mécanismes dans toutes les régions du monde, aux liens qu'ils entretiennent avec la justice formelle et à leurs incidences sur le plan des droits de l'homme, en vue de déterminer les possibilités de

programmation et de détecter les difficultés. Ainsi, l'Organisation pourra mettre au point une stratégie cohérente pour mieux répondre aux demandes d'assistance dans les contextes complexes où coexistent justice formelle et justice non formelle.

4. Justice transitionnelle

39. Pour que les auteurs d'infractions répondent de leurs actes, que justice soit rendue et qu'il soit parvenu à la réconciliation, l'ONU appuie les mécanismes qui s'occupent des conséquences des atteintes aux droits de l'homme commises à grande échelle dans le passé. Il peut s'agir de mécanismes formels ou non formels, de poursuites individuelles, de réparations, de recherche de la vérité, de réforme des institutions ou de plusieurs de ces éléments à la fois. Les bureaux extérieurs de l'Organisation ont récemment contribué à ce type de projet au Burundi, au Guatemala, en Guinée-Bissau, au Kenya, au Libéria, au Népal, en Ouganda, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone, en Somalie et au Togo.

40. Au Népal, l'ONU a aidé le Gouvernement à tenir des consultations sur le projet de loi portant création de la Commission Vérité et réconciliation. Au Togo, à l'issue des consultations nationales menées avec le concours de l'ONU, la Commission Vérité et réconciliation a été créée par décret présidentiel en mai 2009. Des consultations, organisées avec l'aide de l'Organisation, ont été engagées récemment au Burundi sur les mécanismes de justice transitionnelle. En Guinée-Bissau, l'ONU a mobilisé un appui en faveur de la Commission chargée d'enquêter sur l'assassinat du Président et du chef d'état-major. Au Pakistan, la Commission Bhutto a ouvert une enquête le 1^{er} juillet 2009. Dans de nombreux pays, les mécanismes de justice transitionnelle s'occupent des infractions commises contre des enfants, répondent aux besoins des mineurs victimes de ces crimes et leur donnent la possibilité de participer en tenant compte de leur intérêt supérieur.

41. L'ONU s'oppose depuis longtemps à l'amnistie en cas de crime de guerre, de crime contre l'humanité, de génocide et autres violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Le nouvel ouvrage du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, intitulé *La règle de droit pour les outils de post-conflit: les amnisties*³, met en évidence les principes de base du droit international qui président à la politique de l'Organisation dans ce domaine. Des orientations seront données au cours de l'année à venir en vue de renforcer la participation de l'ensemble du système au renforcement de la justice transitionnelle en s'inspirant de la stratégie commune définie en 2004 (voir S/2004/616).

5. Démarginalisation des individus et de la société civile par le droit

42. La plupart des pauvres et des marginalisés dans le monde vivent au quotidien avec l'impunité généralisée dont jouissent les auteurs de violations de leurs droits. Certains estiment que plus de 4 milliards de pauvres dans le monde sont exclus de l'état de droit⁴. Le respect de l'état de droit suppose une culture de la légalité et l'existence de moyens juridiques qui remédient à cette exclusion afin que chacun connaisse ses droits et puisse chercher à les défendre. De plus en plus, l'ONU aide les individus et les collectivités, en particulier les plus pauvres et les plus

³ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.09.XIV.1.

⁴ Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit et Programme des Nations Unies pour le développement, *Pour une application équitable et universelle de la loi : vol. 1 : Rapport de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit* (2008).

marginalisés, et ceux qui sont touchés par un conflit ou une crise, à accéder à la protection juridique, à régler des différends de manière pacifique et à répondre aux besoins en matière de sécurité.

43. L'assistance juridique et parajuridique est un domaine auquel l'ONU s'intéresse de plus en plus : récemment, des initiatives ont été lancées dans plus de 25 pays et, au niveau régional, en Afrique de l'Ouest. Cette assistance comprend la représentation juridique des victimes, des témoins et des auteurs présumés dans des affaires criminelles, ainsi que la protection des droits comme les droits de propriété. En 2008, les 14 centres d'assistance créés en Iraq au niveau des gouvernorats ont fourni des services d'aide juridique à plus de 30 000 personnes, dont 38 % de femmes. Des projets menés récemment au Darfour, au Soudan, en Somalie et à Sri Lanka ont débouché sur la représentation juridique de victimes de violences sexistes, l'organisation de séances d'information juridique et la prestation de services juridiques aux personnes déplacées.

44. Une stratégie complémentaire adoptée par l'ONU consiste à soutenir les procédures judiciaires d'intérêt général afin que les groupes marginalisés et les populations vulnérables puissent se prévaloir davantage de leurs effets sur le plan social. Un ouvrage récent, intitulé *Justice for the Poor*, analyse les effets de ce type de procédure sur le renforcement des droits des populations pauvres en s'appuyant sur des exemples pris en Afrique du Sud, en Inde et au Kenya.

45. Le renforcement des capacités de la société civile en vue de contribuer à la lutte contre les abus de pouvoir et d'autorité et la corruption, au contrôle et à l'évaluation de la réforme foncière et des systèmes de cadastre, et à l'amélioration de la sécurité et de la justice reste l'un des principaux objectifs de l'assistance. Dans de nombreux pays touchés par des conflits, l'Organisation favorise le débat dans la société civile sur les activités visant à réformer les institutions chargées de la sécurité et de la justice afin que les politiques soient à l'image du dialogue transparent et pluriel entre les autorités et la population.

B. Principaux obstacles

46. L'Organisation continue de définir les principaux domaines de la promotion de l'état de droit dont elle s'occupe en s'assurant que son soutien est équilibré et répond aux besoins des États Membres. Dans certains de ces domaines, des mesures ont été prises tandis que dans d'autres, il faut entreprendre une action plus concertée. Il faut informer les États Membres des obstacles qui entravent l'assistance en matière d'état de droit au niveau national afin de mobiliser l'attention et de les surmonter.

1. Intervention rapide dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit

47. Une intervention rapide et adaptée dans le domaine de l'état de droit constitue le fondement d'une action stratégique cohérente et d'une réussite à long terme dans les pays touchés par un conflit armé. Privilégiant une démarche séquentielle qui répond aux besoins immédiats de protection juridique tout en jetant les bases de réformes de la justice à plus long terme, l'assistance en matière d'état de droit que fournit l'ONU vise à donner aux populations les moyens d'agir et à rétablir

progressivement la confiance des populations déplacées et autres groupes concernés dans l'état de droit.

48. L'Organisation acquiert des compétences en mettant l'accent sur la formation et en nouant des partenariats avec d'autres, en vue de fournir des équipes d'alerte et d'établir des listes d'experts à même de répondre aux besoins immédiats dans le domaine de l'état de droit, y compris, comme ça a été le cas récemment, dans le domaine des institutions chargées de la sécurité. Le déploiement d'une Force de police permanente auprès des missions en Guinée-Bissau, au Libéria et en République démocratique du Congo a fait que de nouvelles stratégies ont été adoptées pour appuyer les autorités nationales. Le déploiement de forces de police a été nettement amélioré mais celui de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires continue de faire cruellement défaut. Ainsi des occasions vitales de nouer des partenariats intéressants avec des acteurs nationaux et de définir des stratégies bien coordonnées de promotion de la justice pénale sont souvent manquées lors de la phase initiale des opérations de maintien de la paix.

2. Détention et régime pénitentiaire

49. On sait de longue date toute l'importance d'un régime pénitentiaire fort et humain pour la protection des droits de l'homme et l'efficacité de la justice pénale. La plupart des personnes détenues dans le monde, y compris les enfants, sont en détention préventive, parfois pendant des années. Plus d'un million⁵ d'enfants seraient détenus dans le monde. Les conditions pénitentiaires dans de nombreux pays, en particulier ceux qui sont touchés par un conflit ou une crise, sont épouvantables en termes de maladie, d'assainissement et de besoin en eau et en alimentation. Dans le monde entier, la violence dans les prisons, notamment celle qui vise les femmes et les enfants, est une épidémie silencieuse. Le manque d'accès à l'éducation et aux soins médicaux et l'absence de contact avec la famille pendant de longues périodes touchent tous les détenus, surtout les enfants. Ces conditions inhumaines entraînent souvent la mort, des émeutes, des évasions et d'autres perturbations et compromettent les chances de réinsertion sociale. Il n'est guère surprenant que de hauts niveaux de récidivisme chez les anciens détenus continuent de représenter un obstacle majeur dans l'action que l'ONU mène en faveur de la prévention du crime.

50. Malgré ce portrait sinistre, les prisons et les politiques de détention ne sont encore que peu concernées par les programmes et les ressources consacrés à l'état de droit. Les solutions exigent rarement que davantage de prisons soient bâties. Il faut plutôt des ressources pour renforcer les capacités du personnel et pour assurer la réinsertion sociale des auteurs d'infractions, dans le milieu carcéral et après leur libération, en vue de lutter contre l'exclusion sociale et le récidivisme. Pour les enfants, il faut donner la priorité aux solutions qui permettent d'éviter les poursuites judiciaires et la privation de liberté. Pour régler le problème de la détention préventive excessive, il faut principalement améliorer l'administration de la justice.

51. Il faut que les parties prenantes à la promotion de l'état de droit s'attaquent ensemble à ces difficultés. En 2009, en partenariat avec la Suède, l'ONU a organisé la première conférence internationale sur le rôle du régime pénitentiaire dans les

⁵ Selon toute vraisemblance, ce chiffre est bien en deçà de la réalité étant donné qu'il est extrêmement difficile d'obtenir des données concernant les enfants en détention.

opérations de maintien de la paix, à laquelle ont participé des représentants de 24 États Membres. À la suite de la conférence, le nombre de pays qui fournissent des spécialistes des questions pénitentiaires aux opérations de maintien de la paix est passé de 14 à 17.

3. Violence sexuelle et violence sexiste

52. S'employant à lutter contre le fléau de la violence sexuelle et de la violence sexiste, l'Organisation s'est intéressée davantage aux dimensions de l'état de droit dans ce contexte au cours de l'année écoulée. Une institution spécialisée a alloué 20% des fonds de son programme mondial de promotion de l'état de droit dans les pays en conflit ou sortant d'un conflit aux composantes concernant la justice pour les femmes. L'ONU a rassemblé de nombreux exemples de bonnes pratiques en matière de législation sur la violence à l'encontre des femmes. En 2008, grâce à l'appui de l'Organisation, nombre de lois, politiques et stratégies nationales nouvelles visant à lutter contre les multiples formes de violence contre les femmes, y compris la violence domestique, la traite et les mutilations génitales féminines, ont été adoptées.

53. Malgré tout, en raison des lacunes qui subsistent dans les lois, procédures et institutions, ainsi que du manque de volonté politique, dans de nombreux pays, il est presque impossible de faire répondre les auteurs d'infractions de leurs actes et d'offrir protection et réparation aux victimes. Les situations les plus difficiles sont celles dans lesquelles ceux qui sont chargés de maintenir l'état de droit, comme les membres de la police ou de l'armée, sont des auteurs présumés d'infractions. Dans ces cas-là, il faut concentrer l'action sur le renforcement de la volonté politique, la prévention et la lutte contre l'impunité. Pour lutter en continu contre ces violations, il faudra fournir, sur le long terme, un appui systématique, cohérent et régulier à l'action que les pays mènent dans le domaine de l'état de droit.

4. Droit au logement, droits de propriété et gouvernance foncière

54. L'échec de l'état de droit est souvent plus patent dans les nombreux quartiers de taudis que l'on trouve dans le monde où, à l'heure actuelle, plus de un million d'habitants vivent dans des implantations sauvages. On assiste à de plus en plus d'expulsions illégales de force. Alors que nous sommes en proie à une crise économique mondiale, il faut saluer les projets internationaux menés récemment pour démarginaliser les pauvres par le droit qui appellent l'attention mondiale sur les liens entre pauvreté, exclusion sociale et injustice⁶.

55. Pour atteindre nombre d'objectifs mondiaux, il est essentiel de défendre le droit au logement et de renforcer la restitution des biens et la gouvernance foncière, à savoir la prise de décisions concernant l'accès à la terre et son utilisation, l'application de ces décisions et la conciliation des intérêts fonciers divergents. L'ONU élabore des directives interinstitutions sur les bonnes pratiques en matière de gouvernance foncière et, à sa quatre-vingt-dix-huitième session, en juin 2009, l'Organisation mondiale du Travail a appelé l'attention sur le lien entre les droits de propriété et la promotion de la création d'entreprises par des femmes. Cependant, le

⁶ Voir notamment : Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit et Programme des Nations Unies pour le développement, *Pour une application équitable et universelle de la loi : vol. 1 : Rapport de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit* (2008); résolution 63/143 de l'Assemblée générale; et document A/64/133.

système manque cruellement de fonds pour financer ces domaines et doit accroître l'assistance qu'il fournit en matière de conciliation des intérêts fonciers dans un monde où le nombre de différends relatifs à la terre ne fait qu'augmenter.

C. Action stratégique et action commune dans les pays

56. Les directives relatives à la stratégie du système des Nations Unies pour l'assistance en matière d'état de droit donnent des orientations générales quant à l'utilisation uniforme des évaluations communes et à l'établissement en commun, par les organismes des Nations Unies, de stratégies et de programmes reposant sur une véritable prise en main par les acteurs nationaux. De plus en plus, les organismes des Nations Unies adoptent une stratégie globale en matière d'état de droit au niveau des pays, qui suppose une planification et une exécution conjointes des programmes. Il est essentiel également que la coordination entre les parties prenantes soit effective et que des partenariats solides soient noués.

57. Pour assurer la réussite dans les pays, il faut mettre en commun les méthodes de travail et nouer des partenariats au niveau du Siège qui se concrétisent par un appui cohérent sur le terrain. Un nouveau partenariat mondial entre le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime vise à fournir une assistance technique régulière et coordonnée aux États Membres dans le domaine de la justice pénale et de la lutte contre la corruption. Le Département des opérations de maintien de la paix et d'autres partenaires ont mis au point une stratégie commune pour l'assistance en matière d'état de droit dans l'est du Tchad et prévoient de mener un projet analogue avec le PNUD au Sud-Soudan.

58. Le point de départ d'une action efficace consiste à aider les acteurs nationaux à élaborer des stratégies et des plans en matière d'état de droit. La nouvelle génération de cadres d'assistance stratégique illustre le fait que les activités liées à l'état de droit occupent le devant de la scène: au moins 40 pays dans toutes les régions inscrivent l'état de droit parmi les priorités et les résultats escomptés définis dans leurs plans nationaux. L'ONU a récemment aidé le Libéria à établir une stratégie nationale pour la sécurité et le Burundi et la République démocratique du Congo à élaborer des plans de développement.

59. L'appui apporté à la planification nationale est complété par une action commune renforcée des organismes des Nations Unies. Une Équipe spéciale intégrée sur l'état de droit a été chargée par la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq de mettre au point une stratégie globale en phase avec les efforts que le pays consent pour formuler son plan national de développement pour 2010-2014. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Libéria (2008-2012) prévoit un groupe thématique chargé de l'état de droit qui a approuvé une stratégie nationale commune en matière de justice pour mineurs, ce qui a conduit à l'élaboration d'un programme commun.

60. Le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi mobilise les ressources et les compétences de cinq organismes en vue de mettre en commun les plans de travail et les budgets dans les domaines de la sécurité, de la justice et de la justice transitionnelle. En Afghanistan, un processus collaboratif et stratégique de réforme du secteur de la justice entrepris au niveau national, qui s'appuie sur le Mécanisme de coordination de la justice à l'échelon provincial créé par la Mission d'assistance

des Nations Unies en Afghanistan et le PNUD, repose sur la Stratégie nationale pour le secteur de la justice et le Programme national pour la justice.

61. Dans le domaine de la prévention du crime, des missions d'évaluation et de programmation ont été menées de concert au Honduras et au Nicaragua par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et le programme « Des villes plus sûres » du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, et au Kenya par cinq organismes des Nations Unies dans le cadre du Programme de prévention de la violence armée.

62. Les signes de l'évolution de la démarche du système des Nations Unies sur le terrain sont encourageants mais il n'existe pas de méthode commune concertée ni de stratégie globale en matière d'état de droit. Pour améliorer la coordination de l'appui qu'elle apporte aux efforts nationaux, l'ONU examine les plans nationaux de développement afin de déterminer la manière dont l'état de droit est pris en compte dans l'établissement des priorités nationales et étudie les stratégies visant à instaurer et à renforcer l'état de droit en général ou celles qui se rapportent à la justice et à la sécurité.

63. Il faut saisir toutes les occasions de mettre en œuvre la stratégie du système des Nations Unies pour l'assistance aux pays en matière d'état de droit, notamment mettre au point des méthodes communes d'évaluation et de programmation. Cela doit être le principal objectif de l'action menée pour améliorer la coordination et la cohérence. Vu que plus de 90 dispositifs d'assistance aux stratégies et plans nationaux seront mis en place au cours des trois prochaines années, l'heure est venue d'accélérer les progrès dans ce domaine.

IV. Coordination et cohérence d'ensemble des activités

64. À vrai dire, depuis 2007, la responsabilité de la coordination et de la cohérence générales des activités menées par les organismes des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit relève, sous mon autorité et ma direction, du Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, qu'appuie le Groupe de l'état de droit et que préside la Vice-Secrétaire générale (voir A/63/226, par. 46 à 48). Grâce au débat et à des initiatives ciblées, le Groupe progresse dans l'utilisation de la somme – unique en son genre – de connaissances et de ressources accumulées par l'Organisation dans ce domaine. Le système des Nations Unies doit s'acquitter de ses mandats de manière plus efficace et cohérente et régler les problèmes qui surviennent dans ce domaine. Le soutien sans réserve à cette entreprise exprimé par l'Assemblée générale est encourageant (voir résolution 63/128) et continuera d'être indispensable pour assurer son succès.

65. Le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, encadré par le Groupe de l'état de droit, est chargé de mobiliser l'attention des organismes du système des Nations Unies sur l'état de droit, de manière à assurer la qualité, la cohérence des politiques et la coordination. Des activités opérationnelles sont mises en œuvre par les entités des Nations Unies et il incombe aux organismes chefs de file de coordonner et de faciliter les activités menées dans leurs sous-secteurs respectifs (A/61/636-S/2006/980 et Corr.1).

A. Orientations et mise en œuvre du plan stratégique commun

66. Afin d'améliorer la cohérence générale de l'action des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit, depuis 2008, je donne des orientations stratégiques générales sur certaines questions intersectorielles. Ces orientations, établies en se fondant sur les connaissances des deux Groupes, énoncent des principes et des cadres propres à améliorer l'efficacité des activités menées dans ce domaine.

67. Les premiers résultats découlant de ces orientations sont encourageants. Après la publication de la note sur l'approche commune de la justice pour mineurs dans le système des Nations Unies, en septembre 2008, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance a procédé à une évaluation d'impact au niveau national et constaté que, dans 49 pays, les entités des Nations Unies avaient intégré les questions relatives aux enfants dans leurs activités en faveur de l'état de droit. Une initiative renforcée à l'échelle du système est nécessaire pour continuer de donner suite à ces recommandations, et les organismes présents dans les pays sont encouragés à définir les meilleurs moyens pour y parvenir dans leur propre contexte.

68. J'ai réaffirmé le rôle que joue le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, appuyé par le Groupe de l'état de droit, en tant qu'organe pivot de l'assistance des Nations Unies en matière constitutionnelle, pour mobiliser rapidement un ensemble de spécialistes (politique, droits de l'homme, développement, droit, etc.) disponibles dans les divers départements et organismes. Les entités des Nations Unies et les hauts fonctionnaires intervenant sur ces questions devraient informer la Vice-Secrétaire générale des demandes d'assistance dans ce domaine émanant des autorités nationales ou de transition.

69. Le Groupe est notamment chargé de servir de centre de documentation sur l'état de droit pour la Commission de la consolidation de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix. En outre, en octobre 2008, une session sur l'assistance en matière d'état de droit a été organisée par le Groupe de travail sur les enseignements de l'expérience. Le Comité d'organisation a été informé sur la manière dont ses efforts peuvent être soutenus. On pourrait notamment mobiliser les compétences disponibles au sein du système des Nations Unies afin qu'elles dispensent des conseils sur les aspects des stratégies de consolidation de la paix liés à l'état de droit, qu'elles aident à réaliser des évaluations techniques détaillées et qu'elles participent de manière concrète aux travaux des groupes de travail intervenant dans ce secteur. On pourrait aussi procéder à un examen des projets d'urgence et des plans prioritaires financés au moyen du Fonds pour la consolidation de la paix, qui contribue aux activités menées par plusieurs pays dans le domaine de l'état de droit. Il convient de traduire cet appui en termes opérationnels.

70. Pour faire en sorte que ses activités soient davantage axées sur les résultats, le Groupe a adopté et commencé à mettre en œuvre un plan stratégique commun pour la période 2009-2011. Ce premier plan vise trois principales réalisations énoncées ci-dessous, qui doivent être obtenues collectivement par le Groupe grâce à une série de produits bien définis, au cours des trois prochaines années. Ce plan de campagne collectif – premier en son genre dans le domaine de l'état de droit – mérite d'être activement soutenu.

71. La mise en œuvre de la stratégie commune des Nations Unies pour l'assistance en matière d'état de droit est l'une des principales réalisations poursuivies dans le

cadre du plan. Le Groupe recense actuellement les pays susceptibles de bénéficier d'une assistance coordonnée et aide à définir des méthodes communes en vue de la réalisation d'activités conjointes d'évaluation, d'élaboration de stratégies et de programmation, qui seront reprises dans des instructions qui pourront être appliquées à d'autres contextes.

72. L'amélioration de la cohérence, de la qualité et de la coordination des politiques et orientations dans le domaine de l'état de droit est une autre réalisation principale. Un système de partage de l'information et d'approbation par le Groupe est actuellement mis en place en vue de l'élaboration par les membres du Groupe, individuellement ou conjointement, d'un document d'orientation sur l'état de droit destiné à l'ensemble des organismes des Nations Unies. En 2006, le Secrétaire général a constaté que le Secrétariat n'avait pas établi de processus formel d'approbation des documents pour s'assurer qu'ils étaient conformes à la doctrine ou à la démarche de l'ONU et ne faisaient pas double emploi avec d'autres produits (ibid., par. 28). Le système mis en place vise à remédier à ces lacunes, en tirant parti autant que possible des connaissances et des bonnes pratiques disponibles au sein de l'Organisation. Les membres du Groupe sont donc vivement encouragés à l'utiliser.

73. Une formation unifiée à l'état de droit destinée au personnel est actuellement mise au point par le Groupe dans le cadre du plan. Elle constituera un moyen important de diffuser les instructions qui auront été approuvées et les orientations de politique générale émanant du Secrétaire général. Des documents pourront en outre être consultés sur le site Web de l'ONU consacré à l'état de droit et un système d'archivage doit être mis en place en 2009.

74. Compte tenu de l'attachement soutenu des États Membres aux principes du droit, tel qu'illustré dans le Document final du Sommet mondial de 2005, la dernière réalisation prévue dans le cadre du plan concerne l'aide qui devra être apportée aux États Membres aux fins de renforcer l'action mondiale en faveur de l'état de droit aux niveaux national et international. J'estime que cela est essentiel pour promouvoir la paix et la sécurité, ainsi que les objectifs de l'Organisation en matière de développement, et je suis prêt à appuyer le lancement par l'Assemblée générale d'une initiative de haut niveau consacrée à l'état de droit.

B. Établissement d'un dialogue à l'échelle de l'ensemble du système

75. L'étendue et la diversité des activités menées dans ce domaine constituent le meilleur atout de l'Organisation. L'inventaire recense au moins 40 entités des Nations Unies qui mènent des activités se rapportant de près ou de loin à ces questions (voir A/63/64). Cela permet à l'Organisation d'apporter une contribution précieuse à la promotion de l'état de droit dans le monde. Il est donc crucial, pour l'ensemble des efforts, d'établir un dialogue avec l'éventail plus large des intervenants dans le domaine de l'état de droit à l'échelle du système.

76. La première réunion annuelle sur l'état de droit, organisée en juin 2009 à l'échelle du système, a réuni 27 organismes des Nations Unies. Elle a été l'occasion d'examiner les moyens de renforcer les liens entre les activités normatives et opérationnelles – la solution de continuité étant un problème que l'on continue de rencontrer dans ce domaine d'assistance – et de consolider le réseau de 37 interlocuteurs du système des Nations Unies pour les questions liées à l'état de

droit, établi au Siège pour permettre la diffusion des travaux du Groupe et l'exploitation des compétences disponibles dans tout le système. L'organisation de réunions annuelles à l'échelle du système offre de précieuses occasions d'examiner de manière approfondie les moyens d'améliorer l'efficacité de l'assistance qui est apportée dans certains domaines importants de l'état de droit. Tous les organismes pourront relier leurs sites au site Web de l'ONU sur l'état de droit et s'en servir pour diffuser largement leur documentation sur ces questions.

77. Le renforcement de la coopération entre l'ONU et la Banque mondiale dans le domaine de l'état de droit est une autre initiative importante qui a été lancée récemment. La Banque mondiale a acquis une longue expérience dans certains aspects essentiels de l'assistance en matière d'état de droit, notamment la réforme des lois et de la justice, la justice pour les pauvres, l'administration publique et la gouvernance des institutions garantes de l'état de droit. La première mesure prise dans le cadre de cette coopération a été l'organisation d'un atelier aux fins de promouvoir le partage des connaissances et d'étudier les moyens de tirer efficacement parti des compétences respectives des deux organisations.

78. Il devient nécessaire d'améliorer la coordination des activités des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit, qui favorisent la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Ces activités devraient être plus fermement ancrées dans le programme de développement de l'Organisation. Il importe d'analyser de manière approfondie et en tenant compte du contexte les liens entre le droit et l'économie, ainsi que les effets de la crise économique sur la protection juridique, la justice et la sécurité pour les populations les plus vulnérables et marginalisées. S'il est vrai que tous les organismes des Nations Unies et les réseaux interorganismes devraient participer à cet effort, l'engagement collectif du système au niveau des chefs de secrétariat sera toutefois déterminant. J'envisage de proposer que l'état de droit fasse l'objet d'un débat thématique lors d'une prochaine session du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination.

C. Mesure de l'efficacité de l'assistance et évaluation de son impact

79. L'évaluation de l'impact et de l'efficacité de l'assistance en matière d'état de droit pour parvenir à évaluer de façon réaliste ce qu'on peut obtenir et dans quels délais continue de poser de graves problèmes. Le manque d'analyses systématiques et régulières du fonctionnement des institutions et des mécanismes garants de l'état de droit, en particulier des appareils judiciaires nationaux, demeure un obstacle pour réaliser une programmation efficace. L'Organisation s'oriente vers une évaluation plus systématique des progrès accomplis dans le renforcement de l'état de droit et des efforts qu'elle déploie à cet égard.

80. Des initiatives prometteuses sont en cours pour effectuer des mesures et mettre au point des indicateurs. Le projet d'indicateurs de l'état de droit de l'ONU est particulièrement novateur en ce qu'il s'appuie sur de nombreuses sources de données, y compris les enquêtes publiques, pour remédier aux insuffisances des données administratives et améliorer la fiabilité des résultats. Des projets d'indicateurs sont actuellement mis à l'essai à Haïti et au Libéria afin d'aider les autorités nationales à contribuer aux efforts de réforme en procédant à une

évaluation empirique de l'activité des institutions pénales à un moment et sur une période donnés.

81. Le *Manuel de mesure des indicateurs de la justice pour mineurs*⁷, qui permet d'analyser la situation particulière des filles dans les systèmes judiciaires, a été diffusé dans les régions de l'Asie du Sud, du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord et a donné lieu à l'élaboration de plans d'action nationaux dans 15 pays. Une instruction élaborée par le Groupe interinstitutions sur la justice pour mineurs aide à combler l'écart entre la production de données et la mesure de l'impact des interventions sur les enfants et la population.

82. Les activités visant à promouvoir le partage des connaissances et à recenser les pratiques optimales dans les organismes des Nations Unies et les pays aident à surmonter les obstacles structurels au développement d'une mémoire institutionnelle. Les réseaux de spécialistes du PNUD, du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix ont organisé une discussion en ligne, intitulée « Renforcement de l'état de droit dans les situations de conflit ou consécutives à un conflit ». En 2009, le Centre régional du PNUD pour l'Asie et le Pacifique a évalué ses programmes d'accès à la justice, en s'appuyant sur l'expérience des spécialistes et sur des études de cas réalisées en Afghanistan, au Cambodge, en Inde, en Indonésie, aux Maldives, au Népal et à Sri Lanka. La collecte systématique des enseignements tirés de l'expérience acquise doit rester une priorité.

83. Les perspectives nationales sur l'efficacité de l'assistance en matière d'état de droit occupent une place centrale dans le document intitulé « Searching for Success in Judicial Reform », qui a été publié par l'Asia Pacific Judicial Reform Forum et le PNUD, en 2009. Ce document, qui examine les principaux problèmes rencontrés dans la fourniture de ce type d'assistance et analyse les programmes de réforme mis en œuvre au Cambodge, en Inde, en Indonésie, au Népal, aux Philippines, à Sri Lanka et à Vanuatu, fournit des renseignements utiles pour l'action qui est menée à l'échelle mondiale.

84. Faisant fond sur ces initiatives, le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit prévoit d'élargir la base de données collective sur la promotion de l'état de droit et l'impact de l'assistance à l'échelle du système. Il envisage de réunir les instituts de recherche et les spécialistes des questions sociales dans le monde, avec l'aide du Groupe de l'état de droit, en vue d'étudier la possibilité d'élaborer un programme commun de recherche à cette fin. Des activités conjointes de suivi et d'évaluation des programmes sont prévues dans le plan stratégique commun du Groupe, ce qui suppose que les organismes s'accordent sur les données de base et l'adoption d'un outil commun. Cette nouvelle démarche devrait permettre au système des Nations Unies de s'acheminer vers une évaluation commune de l'impact des programmes dans ce domaine et promouvoir la mise en commun des résultats dans tout le système.

D. Renforcement des partenariats

85. Les activités visant à promouvoir la coordination et la cohérence d'ensemble ont pour principal objet d'encourager de réels partenariats avec toutes les parties

⁷ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.07.V.7.

prenantes aux fins de promouvoir efficacement l'état de droit et de renforcer l'aide apportée aux États Membres et aux sociétés. Les objectifs des Nations Unies ne peuvent être atteints en travaillant de manière isolée.

86. J'ai invité les États Membres, les donateurs et la société civile à collaborer avec l'Organisation pour progresser dans le domaine de l'état de droit en surmontant les problèmes posés par la fragmentation des activités, qui ont nui à leur efficacité (voir A/63/226). Trop souvent, l'engagement déclaré en faveur du contrôle national est contredit par des projets dictés par les donateurs et des programmes mal coordonnés faisant intervenir des solutions importées de l'étranger et exécutés par des partenaires donateurs nationaux. Les donateurs définissent et abordent de manière différente les mêmes questions touchant à l'état de droit. Même s'il existe des systèmes et des mécanismes de coordination communs dans les pays, les analyses comparatives des pratiques font défaut et on relève un manque de cohérence de méthode. La nécessité d'améliorer la cohérence se fait cruellement sentir dans les situations de conflit où de nombreux acteurs sont présents.

87. Lors d'une conférence organisée par l'ONU en coopération avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 70 représentants de donateurs bilatéraux, de pays bénéficiaires, d'organisations internationales et régionales et d'organisations non gouvernementales se sont réunis en vue de passer en revue les pratiques en cours et les problèmes rencontrés dans ce domaine, et afin de s'accorder sur les moyens de régler ces problèmes. Par la suite, les donateurs ont décidé de créer un groupe consultatif sur la sécurité et la justice, composé de spécialistes originaires du Nord et du Sud, de représentants de gouvernement et de membres de la société civile, dans le cadre de l'action qui est menée aux fins d'améliorer l'aide dans les États fragiles ou en proie à un conflit. Le fait de rassembler des spécialistes de la justice et de la sécurité et de donner aux bénéficiaires de l'aide et à la société civile les moyens de contribuer à l'élaboration des politiques est un départ prometteur, que les Nations Unies soutiendront et compléteront au besoin.

88. L'appui au renforcement de l'état de droit à l'échelle régionale offre une nouvelle possibilité de forger des partenariats. Nombre des problèmes rencontrés aujourd'hui ont un caractère régional, faisant intervenir des facteurs transfrontières qui ont des conséquences néfastes pour la stabilité et la justice dans la région. Les institutions et les acteurs régionaux peuvent apporter une contribution non négligeable à l'état de droit. S'il est vrai que les relations entre les systèmes juridiques internes, régionaux et internationaux peuvent être complexes, il n'en reste pas moins que le renforcement de l'état de droit à tous les niveaux, de manière cohérente et synergique, revêt une importance critique.

89. Les programmes des Nations Unies en faveur de l'état de droit visent de plus en plus à soutenir les programmes régionaux, en particulier en Afrique. À l'appui de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, trois entités du Secrétariat et de l'Organisation internationale de police criminelle collaborent pour lutter contre le trafic de drogue et la criminalité organisée dans le cadre de l'Initiative pour la côte de l'Afrique de l'Ouest. En vue de faire face à la recrudescence des actes de piraterie au large des côtes somaliennes, l'Organisation aide le Kenya et d'autres pays de la région à engager des poursuites contre les pirates. L'Union africaine reçoit une aide afin d'améliorer son aptitude à élaborer une stratégie régionale visant à renforcer les organismes chargés de la sécurité.

90. Ces initiatives doivent être entreprises dans le cadre d'un changement d'orientation plus radical, qui place les perspectives nationales au centre des efforts visant à rendre l'assistance en matière d'état de droit plus stratégique et efficace. L'Organisation des Nations Unies, grâce à sa composition universelle, est bien placée pour donner l'exemple et pour permettre aux experts nationaux et aux dirigeants, ainsi qu'aux organisations de la société civile, de contribuer à promouvoir les politiques en faveur de l'état de droit et les objectifs arrêtés à cet égard. Le douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, qui doit se tenir au Brésil en 2010, offrira une occasion importante d'examiner ces questions.

91. Faisant œuvre de pionnier, le système des Nations Unies encouragera une collaboration avec les dirigeants des pays en développement qui ont joué un rôle de premier plan dans la promotion de l'état de droit, en vue d'examiner les facteurs sous-tendant les concepts de maîtrise nationale et locale et d'évaluer l'efficacité de l'aide internationale fournie à leurs pays. Ces observations formeront un rapport qui devrait présenter des innovations pour ce domaine et faciliter la prise de décisions éclairées. Il s'agit d'une contribution ciblée à une entreprise qui, pour être efficace, exige que toutes les parties prenantes s'engagent à enrichir le débat en tenant compte des points de vue constructifs des bénéficiaires et grâce à leur participation active.

E. Renforcement de la primauté du droit au sein de l'Organisation

92. L'Organisation des Nations Unies devrait être un modèle en matière de primauté du droit si elle veut promouvoir efficacement ce principe. Je me félicite que le nouveau système d'administration de la justice ait commencé à fonctionner le 1^{er} juillet 2009. Pour la première fois dans l'histoire de l'Organisation, 15 juges de carrière ont été désignés pour connaître des recours formés contre des décisions administratives visant notamment à imposer des mesures disciplinaires.

93. De nouveaux progrès ont été réalisés en vue d'assurer que des procédures équitables et claires sont mises en place pour l'inscription de personnes et d'entités sur les listes des comités des sanctions et pour leur radiation de ces listes. Le Point focal pour les demandes de radiation⁸ a traité 41 demandes, un certain nombre d'entre elles ayant été soumises au nom de plusieurs personnes ou entités, sur lesquelles 9 personnes et 12 entités ont été radiées par le comité des sanctions concerné. Depuis l'adoption de la résolution 1822 (2008) du Conseil de sécurité concernant le régime de sanctions contre Al-Qaida et les Taliban, les personnes et les entités devraient être informées de leur inscription ou leur radiation d'une liste, ainsi que des éléments du mémoire qui peuvent être divulgués et que les États doivent à présent préciser lorsqu'ils proposent d'inscrire des noms; un résumé des motifs de l'inscription pourra être consulté en ligne; tous les noms seront passés en revue avant le 30 juin 2010 et des examens périodiques seront effectués par la suite⁹. S'il est vrai que le Conseil a amélioré les procédures pour l'inscription et la

⁸ Créé en application de la résolution 1730 (2006) du Conseil de sécurité.

⁹ Des améliorations similaires ont été apportées aux régimes de sanctions concernant la Somalie [résolution 1844 (2008)] et la République démocratique du Congo [résolution 1857 (2008)]; certaines d'entre elles ont été intégrées dans le régime de sanctions concernant le Libéria [résolution 1854 (2008)].

radiation de personnes et d'entités sur les listes, d'autres mesures devraient néanmoins être prises, notamment concernant les procédures qui permettent d'accorder des dérogations à des fins humanitaires.

94. L'Organisation doit s'attaquer directement aux graves problèmes suscités par l'approche adoptée en matière de lutte contre le terrorisme, qui est contraire à l'engagement pris par les États Membres en faveur de l'état de droit. En 2009, le Comité d'éminents juristes de la Commission internationale de juristes a achevé son examen quadriennal des incidences des stratégies antiterroristes sur l'état de droit et la protection des droits de l'homme aux niveaux national et international. Le Comité a constaté que, malgré l'engagement pris par la communauté internationale dans le sens contraire, les pratiques en cours nuisaient aux objectifs légitimes de la lutte antiterroriste. Il appartient à chacun des États Membres et à l'Organisation de redonner confiance que les méthodes utilisées pour lutter contre cette grave menace mondiale peuvent en fait renforcer l'état de droit.

V. Promotion d'un monde juste, sûr et pacifique régi par l'état de droit

95. L'Organisation continue de renforcer son action en faveur de l'état de droit aux niveaux national et international. Elle s'attache en priorité à réduire l'écart entre les engagements pris à l'échelon international et la réalisation du potentiel qui est le leur d'améliorer l'existence de tout un chacun, entreprise à laquelle elle s'emploie depuis longtemps. Nous devons donc systématiquement rappeler aux États Membres quelles sont leurs obligations internationales, promouvoir la ratification des traités et la mise en œuvre des normes et règles internationales, et veiller à cet égard à ce que soient prises des mesures multilatérales efficaces, fondées sur l'état de droit.

96. Les entités des Nations Unies œuvrent de plus en plus souvent de concert dans le domaine de l'état de droit et l'exécution est mieux coordonnée sur le terrain, ce qui montre bien que nous sommes parvenus à tirer parti au maximum des connaissances spécialisées et des ressources à notre disposition. Grâce aux efforts concertés et stratégiques déployés, les mécanismes institutionnels qui servent à assurer la coordination et l'harmonisation permettent progressivement à l'Organisation de combler le fossé évoqué plus haut.

97. Les recommandations formulées dans mon dernier rapport n'ont rien perdu de leur importance stratégique (A/63/226, par. 76 à 78), et l'on est en train d'y donner suite. En outre, sous la houlette de la Vice-Secrétaire générale, le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit et le Groupe de l'état de droit s'emploieront à :

a) Aider les donateurs à définir un programme d'action qui permettra aux bénéficiaires, aux experts de la société civile et aux organisations multilatérales de s'attaquer de concert aux problèmes qui se posent actuellement dans le domaine de l'assistance en matière d'état de droit;

b) Étudier avec les parties prenantes régionales les moyens effectifs de favoriser la collaboration stratégique à l'échelon régional pour ce qui est des questions touchant l'état de droit;

c) Réunir les entités et institutions des Nations Unies concernées afin qu'elles recherchent les moyens de renforcer les activités menées dans le domaine de l'état de droit qui assurent le respect des droits économiques et sociaux, notamment l'adoption à l'échelle du système des Nations Unies d'une démarche cohérente vis-à-vis du droit au logement, de la propriété et de la gestion foncière qui contribue à renforcer les capacités, notamment dans les pays touchés par un conflit;

d) Rendre plus efficaces les activités touchant l'état de droit qui visent à renforcer la capacité des États Membres de mettre un terme à l'impunité en asseyant dans la durée les réalisations obtenues jusqu'à présent sur les plans international et national.

98. Toutes ces mesures donnent une idée de ce qu'il reste à faire pour améliorer l'efficacité de l'assistance qu'offre l'Organisation dans le domaine de l'état de droit et harmoniser les efforts que déploient les partenaires dans ce sens. Les partenariats mondiaux qui concourent à la réalisation d'objectifs communs et à la mise en œuvre de méthodes conjointes sont indispensables à la rationalisation de l'assistance. Quant aux perspectives nationales, elles doivent être au cœur du débat. En définitive, il demeure impératif de renforcer l'analyse empirique et l'évaluation des activités touchant l'état de droit en vue de mettre clairement en évidence les effets qu'elles ont sur les sociétés au service desquelles nous œuvrons.
